



N° 1182

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 novembre 1998

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

sur la stratégie européenne en faveur de l'emploi,

ET PRÉSENTÉ

PAR M. ALAIN BARRAU,

Député.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Henri Nallet, président ; Mme Nicole Catala, MM. Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, Alain Barrau, vice-présidents ; MM. Jean-Louis Bianco et Didier Boulaud, secrétaires ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, MM. René André, Jacques Blanc, Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, Yves Bur, , Yves Coussain, Camille Darsières, Yves Dauge, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gérard Fuchs, Gaëtan Gorce, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Noël Mamère, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, M. Michel Suchod.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIERE PARTIE : LA NOUVELLE POLITIQUE COMMUNAUTAIRE POUR L'EMPLOI, DU VERBE AUX FAITS.....	9
I. LES PROGRES ACCOMPLIS DEPUIS LE SOMMET DE LUXEMBOURG	9
A. La mise en oeuvre des plans nationaux pour l'emploi.....	9
1) Une mise en route rapide.....	9
2) Des actions diverses	11
B. L'identification de « bonnes pratiques »	15
1) Premier pilier : améliorer la capacité d'insertion professionnelle.....	16
2) Deuxième pilier : développer l'esprit d'entreprise	17
3) Troisième pilier : encourager la capacité d'adaptation des entreprises et de leurs travailleurs	17
4) Quatrième pilier : renforcer les politiques d'égalité des chances.....	18
II. DES LIGNES DIRECTIVES PLUS AMBITIEUSES POUR 1999	20
A. Une approche inscrite dans la continuité et la durée	20
1) Le maintien des grands axes des lignes directrices	20
2) La réaffirmation d'une politique de moyen terme	21
B. Des novations significatives	21
1) Les apports des nouvelles lignes directrices	22
2) Initiatives complémentaires.....	24
DEUXIEME PARTIE : UNE DEMARCHE QUE LA FRANCE A PLEINEMENT PRISE EN COMPTE ET QU'ELLE PEUT CONTRIBUER A AMELIORER.....	27
I. LA FRANCE A CONSENTI DES EFFORTS SUBSTANTIELS DONT ELLE COMMENCE A TIRER LES FRUITS	27
A. Une approche large et diversifiée	28

1) Une forte volonté d'améliorer la capacité d'insertion professionnelle des jeunes et des chômeurs adultes.....	28
2) Une attention particulière portée au développement de l'esprit d'entreprise.....	29
3) L'aménagement et la réduction du temps de travail : une priorité gouvernementale en faveur de l'amélioration de la capacité d'adaptation des entreprises et des salariés.	31
4) Favoriser l'égalité des chances entre hommes et femmes : une démarche volontaire et multiple.	32
B. Les premiers effets	35
II. LA SITUATION DE L'EMPLOI APPELLE DE NOUVELLES AMÉLIORATIONS DANS LES ETATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE	38
A. Une situation marquée par un niveau de chômage élevé	38
B. Propositions	41
1) Propositions concernant un secteur déterminé	41
2) Propositions d'ordre général.....	43
PROPOSITION DE RESOLUTION DEPOSEE PAR LA DELEGATION	49
ANNEXES	55
Annexe 1 : Dispositions du Traité d'Amsterdam relatives à la politique de l'emploi	57
Annexe 2 : Résolution du Conseil européen sur la croissance et l'emploi, adoptée lors du Conseil européen d'Amsterdam des 16 et 17 juin 1998.....	61
Annexe 3 : Extraits des conclusions de la Présidence du Conseil européen extraordinaire sur l'emploi de Luxembourg des 20 et 21 novembre 1997	65
Annexe 4 : Communication de la Commission - Proposition de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres en 1999	67
Annexe 5 : Extrait du rapport de M. Didier Migaud, Rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 1999 (tome II) (p. 413 à 421)	77
Annexe 6 : Extrait du compte-rendu de la 3ème séance du 16 octobre 1998 de l'Assemblée nationale (examen en première lecture du projet de loi de finances)	85

MESDAMES, MESSIEURS,

On assiste, depuis un an et demi, à une formidable accélération de l'histoire dans le domaine de la politique européenne pour l'emploi.

Les Conseils européens d'Amsterdam, les 16 et 17 juin 1997, et de Luxembourg, les 20 et 21 novembre de la même année, ont constitué, de fait, des étapes historiques. Alors que les projets visant à mettre en place une politique communautaire en la matière étaient restés sans lendemain jusque-là, pour la première fois, étaient jetés, en effet, les fondements politiques et juridiques d'une stratégie européenne pour l'emploi.

Ainsi, la résolution sur la croissance et l'emploi adoptée à Amsterdam affirme-t-elle la nécessité de « donner une impulsion nouvelle, afin de maintenir résolument l'emploi au premier plan des préoccupations politiques de l'Union ». A cette fin, elle demande que la coordination des politiques économiques mette l'accent sur l'emploi. Elle réclame notamment qu'une attention particulière soit accordée à l'efficacité du marché du travail, aux possibilités pour les petites et moyennes entreprises de créer des emplois, à ce que les systèmes d'imposition et de protection sociale soient plus favorables à l'emploi, à la réduction des coûts non salariaux, ainsi qu'aux systèmes de formation et d'éducation. Elle précise que « *l'Union européenne devrait compléter les mesures nationales en examinant systématiquement toutes les politiques communautaires pertinentes qui existent [...] en vue d'assurer qu'elles soient axées sur la création d'emplois et sur la croissance économique* ». Elle invite la Banque européenne d'investissement (BEI) et le Fonds européen d'investissement à développer des activités portant sur la création d'emplois.

Au-delà de cette manifestation de volonté politique, le Traité d'Amsterdam donne un large socle juridique à la politique européenne de l'emploi. Ainsi, l'article 2 du Traité sur l'Union européenne disposera, dans sa nouvelle rédaction, que l'Union se donne pour objectif « *de promouvoir le progrès économique et social ainsi qu'un niveau d'emploi élevé et de parvenir à un développement équilibré et durable* ». Par ailleurs, il

consacre à l'emploi un nouveau titre dans le Traité instituant la Communauté européenne - le titre VIII - qui comporte plusieurs dispositions importantes. En vertu de l'article 125, les Etats membres et la Communauté s'attachent à élaborer une stratégie coordonnée pour l'emploi. Les Etats membres y contribuent « *par le biais de leurs politiques de l'emploi* » et considèrent la promotion de l'emploi comme une « *question d'intérêt commun* » (article 126). La Communauté participe, en application des articles 127 et 129, à « *la réalisation d'un niveau d'emploi élevé en encourageant la coopération entre les Etats membres et en soutenant et, au besoin, en complétant leur action* » ; de plus, la définition et la mise en oeuvre des politiques et des actions de la Communauté doivent prendre en compte l'objectif d'un niveau élevé d'emploi.

L'article 128 fixe une procédure annuelle de coordination et de surveillance reposant sur cinq étapes principales :

- examen, chaque année, par le Conseil européen, de la situation de l'emploi dans la Communauté et adoption de conclusions dans ce domaine sur la base d'un rapport conjoint du Conseil et de la Commission ;

- élaboration par le Conseil à la majorité qualifiée, à partir de ces conclusions et sur proposition de la Commission, après consultation du Parlement européen, du Conseil économique et social, du Comité des régions et du nouveau Comité de l'emploi créé par l'article 130, de **lignes directrices pour l'année à venir** ;

- transmission par chaque Etat membre au Conseil et à la Commission d'un rapport annuel sur les mesures qu'il a prises dans ce domaine « *à la lumière des lignes directrices* » ;

- examen par le Conseil, après avis du Comité de l'emploi, de la mise en oeuvre des politiques de l'emploi des Etats membres au regard de ces lignes et adoption à la majorité qualifiée, le cas échéant, de recommandations aux Etats membres ;

- transmission, au vu de cet examen, au Conseil européen d'un nouveau rapport conjoint du Conseil et de la Commission pour l'élaboration des lignes directrices de l'année suivante.

Au sommet de Luxembourg, le Conseil européen a décidé d'anticiper l'entrée en vigueur du nouveau Traité : considérant que « *tout doit être mis en oeuvre pour lutter contre le chômage* », il a décidé l'application immédiate des dispositions relatives à la coordination des politiques de l'emploi des Etats membres. De surcroît, ayant appelé à la mobilisation de

tous les acteurs, il a décidé “ *afin de marquer immédiatement sa volonté d’agir dans le sens d’une politique plus active d’accompagnement des efforts des Etats membres* ”, d’apporter son soutien à deux initiatives concrètes : un plan d’action de la BEI en faveur des petites et moyennes entreprises, des nouvelles technologies, des nouveaux secteurs et des réseaux transeuropéens ; la création, par le Parlement européen, d’une nouvelle ligne budgétaire destinée à aider notamment les petites et moyennes entreprises à créer des emplois durables (“ initiative européenne pour l’emploi ”), dotée de 450 millions d’écus sur trois ans.

Dix-neuf lignes directrices ont donc été tracées à la fin de l’année 1997. Elles recouvrent quatre axes principaux : l’amélioration de la capacité d’insertion professionnelle, le développement de l’esprit d’entreprise, l’encouragement de la capacité d’adaptation des entreprises et des travailleurs et le renforcement des politiques en faveur de l’égalité des chances. Elles fixent, rappelons-le, trois objectifs quantitatifs précis aux Etats membres : offrir, dans un délai maximum de cinq ans, un nouveau départ à tout jeune, avant qu’il n’atteigne six mois de chômage, sous forme de formation, de reconversion, d’expérience professionnelle, d’emploi ou de toute autre mesure propre à favoriser son insertion professionnelle ; accorder dans le même délai un nouveau départ aux chômeurs adultes sous une forme identique avant qu’ils n’atteignent douze mois de chômage ; augmenter à concurrence d’au moins 20% le nombre de chômeurs pouvant bénéficier d’une formation ou de toute mesure analogue.

Dans son rapport, intitulé “ *Après l’euro, l’emploi* ”, examiné par la Délégation lors de sa réunion du 14 mai dernier, le Rapporteur a présenté ces lignes directrices, ainsi que les **plans nationaux d’action pour l’emploi** élaborés par les Etats membres pour les mettre en oeuvre ; il a, par ailleurs, salué les progrès accomplis depuis le sommet d’Amsterdam. La proposition de résolution qui concluait ce rapport est devenue définitive le 21 juin dernier, à la suite de son examen par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Elle se félicitait de l’infléchissement de la politique communautaire en faveur de l’emploi.

Plusieurs faits marquants sont intervenus depuis lors :

- le Conseil européen de Cardiff, qui s’est tenu les 15 et 16 juin derniers, a salué les efforts entrepris dans les plans nationaux pour l’emploi et invité les Etats membres à les mettre en place ;

- les plans nationaux pour l’emploi ont été mis en oeuvre par les Etats membres ;

- la Commission a rendu publics, le 14 octobre dernier, sur la base des rapports transmis par les Etats membres, un rapport conjoint sur l'emploi et une proposition de lignes directrices pour 1999 en vue du Conseil européen de Vienne des 12 et 13 décembre prochains.

Parallèlement, le contexte international a changé : la crise financière internationale conduit les pays européens à revoir leurs perspectives de croissance et d'emploi ; la situation du chômage a évolué - on note, par exemple, en France une diminution de 5 % de septembre 1997 à septembre 1998 - ; l'alternance politique en Allemagne constitue, à l'évidence, une donnée nouvelle pour l'avenir de l'Union.

C'est justement l'objet du présent rapport que de rendre compte de cette évolution, d'en analyser les conséquences sur l'emploi et de suggérer, dans la perspective du Conseil européen de Vienne, des propositions d'amélioration.

Il paraît très utile au Rapporteur de permettre aujourd'hui à l'Assemblée, comme elle l'avait fait hier avant le sommet de Cardiff, de prendre position sur cette importante question. Aussi, la Délégation a-t-elle décidé de déposer une proposition de résolution sur la proposition de lignes directrices pour l'emploi pour 1999 (COM[1998] 574 final), dont nous avons demandé la transmission au Parlement au titre de l'article 88-4 de la Constitution.

Ce rapport a également pour objet de mieux informer nos compatriotes sur l'action de l'Union, les expériences menées dans les autres pays membres et les moyens de mieux combattre le fléau du chômage. Mais aussi de répondre aux attentes de quelque trois millions de sans-emploi et, au-delà, de contribuer à rapprocher davantage l'Europe et le citoyen.

PREMIERE PARTIE : LA NOUVELLE POLITIQUE COMMUNAUTAIRE POUR L'EMPLOI, DU VERBE AUX FAITS

Si des avancées considérables ont été réalisées en 1997, elles se limitaient aux manifestations d'intention ou à l'adoption de textes. Il a fallu, en effet, attendre cette année pour que la nouvelle politique communautaire prenne concrètement corps. De ce passage du verbe aux faits, on peut tirer deux constats: d'importants progrès ont été accomplis depuis le sommet de Luxembourg; des lignes directrices plus ambitieuses se dessinent pour 1999.

I. LES PROGRES ACCOMPLIS DEPUIS LE SOMMET DE LUXEMBOURG

Ces progrès tiennent tant à la méthode qu'au fond: d'une part, les étapes de la mise en oeuvre de la politique européenne de l'emploi fixées à Luxembourg ont été respectées; d'autre part, l'application des premiers plans nationaux d'action pour l'emploi atteste une prise en compte globalement satisfaisante des lignes directrices; elle permet, en outre, d'identifier de "*bonnes pratiques*".

A. La mise en oeuvre des plans nationaux pour l'emploi

La mise en oeuvre des plans nationaux pour l'emploi présente deux aspects remarquables: elle a été extrêmement rapide et a donné lieu à une grande multiplicité d'expériences.

1) Une mise en route rapide

Depuis le début de l'année 1998, de nombreuses étapes ont été franchies dans la mise en oeuvre de la politique communautaire de l'emploi. Qu'on en juge :

- de janvier à avril, les Etats membres ont élaboré, au vu des lignes directrices adoptées par le Conseil le 15 décembre 1997 sur le fondement

des conclusions du Conseil européen de Luxembourg, leurs plans nationaux d'action pour l'emploi ;

- ces plans ont été communiqués à la Commission avant le 15 avril ;

- le 15 mai 1998, la Commission a exposé son premier examen des plans nationaux pour l'emploi dans une communication intitulée "*Des lignes directrices à l'action concrète ; examen des plans nationaux pour l'emploi*" ; cette communication a fait l'objet d'une discussion lors de plusieurs réunions du Conseil –Emploi et affaires sociales, ECOFIN et Education ;

- au sommet de Cardiff des 15 et 16 juin, la Commission a présenté un rapport analysant les engagements pris par les Etats membres dans leur plan d'action et appréciant leur conformité aux lignes directrices ;

- le Conseil européen de Cardiff s'est félicité des progrès accomplis et a invité les Etats membres à mettre en œuvre leurs plans ;

- les ministres chargés de l'emploi, du travail, des affaires sociales et de l'égalité des chances ont salué, lors de leur réunion informelle des 9 et 10 juillet, les actions entreprises dans le cadre de la stratégie de l'emploi et ont demandé que d'autres efforts soient consentis, en particulier en matière d'égalité des chances ;

- avant la fin juillet, les Etats membres ont, à la suite de plusieurs réunions bilatérales entre chacun d'eux et la Commission et à l'appui de questionnaires élaborés par elle, présenté leur rapport de mise en œuvre des plans nationaux pour l'emploi ;

- sur le fondement de ces rapports et d'autres travaux en cours – sur les indicateurs de performance notamment - la Commission a rédigé, conformément à la procédure fixée à Amsterdam et Luxembourg, un projet de rapport conjoint portant principalement sur la mise en œuvre des plans nationaux pour l'emploi, un rapport sur les taux d'emploi et une proposition de lignes directrices pour 1999 ; ces documents ont été rendus publics le 14 octobre ;

- depuis cette date, le Conseil examine ces documents.

Il faut le reconnaître : rarement dans l'histoire de la construction européenne, on est allé aussi vite dans la conception et la mise en œuvre d'une politique commune.

2) *Des actions diverses*

On peut tirer de la lecture du projet de rapport conjoint deux conclusions principales : les lignes directrices pour 1998 ont été, dans l'ensemble, respectées par les Etats membres, même si l'on relève ici ou là des lacunes ou des imperfections ; la mise en œuvre des plans présente une large diversité de conceptions, de méthodes et de moyens.

De l'analyse de la Commission, **il ressort plus précisément que** :

- **la France et l'Espagne sont les seuls Etats membres à fournir des informations claires sur les budgets globaux consacrés aux plans nationaux pour l'emploi.** La France présente un tableau complet de ses engagements financiers : il fait apparaître, avec une enveloppe de 123,7 millions de francs, un accroissement d'environ 10% en 1999 et une part représentant 1,4% du produit intérieur brut (PIB). Pour l'Espagne, cette enveloppe correspond à 1,2% du PIB. Les deux pays accordent une priorité marquée au premier pilier des lignes directrices, portant sur l'amélioration de la capacité d'insertion professionnelle : intitulé aussi "employabilité", il bénéficie de 81% du budget global du plan national pour l'emploi en Espagne et de 50% de ce budget en France ;

- **en Belgique, aux Pays-Bas et au Luxembourg,** les dépenses supplémentaires prévues par les plans nationaux pour l'emploi s'élèveraient respectivement à 0,7%, 0,55% et 0,35% de leur PIB ;

- **le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Autriche, le Portugal, la Grèce et la Suède** indiquent seulement le coût de certaines actions ;

- **le Danemark, la Finlande, l'Italie et l'Irlande** ne fournissent aucune information précise sur leurs engagements budgétaires annuels. Toutefois, la Finlande a défini un cadre budgétaire sur la période 1999-2000, le Danemark a arrêté un programme à moyen terme concernant le marché du travail, et l'Irlande fait état de la ventilation de la contribution du FSE au plan national pour l'emploi.

On retiendra de l'examen du contenu des plans pays par pays les principaux éléments suivants :

- **le plan français** est bien structuré et répond aux objectifs principaux des lignes directrices. Il traduit, selon la Commission, une " *combinaison judicieuse de mesures du marché du travail d'activation et de prévention* " ainsi qu'une bonne articulation entre les mesures de court terme, telles que la création des emplois jeunes et les formations pour les jeunes et les adultes, et les mesures de long terme, telles que la

modernisation du système éducatif et le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. Un effort significatif est entrepris pour lutter contre le chômage des jeunes et le chômage de longue durée. Les mesures phares sont, notamment, la réduction négociée du temps de travail à 35 heures, l'initiative " *nouveaux emplois, nouveaux services* ", la simplification des formalités des entreprises, les initiatives prises dans les domaines de l'apprentissage tout au long de la vie, l'égalité des chances et le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication. On note, par ailleurs, que les partenaires sociaux ont été étroitement associés à l'élaboration et à la mise en œuvre du plan national pour l'emploi. Toutefois, on relève deux limites principales : même si la proportion des dépenses consacrées aux mesures actives du marché du travail augmente, elle représente toujours moins de la moitié de l'ensemble des ressources consacrées à l'emploi ; la question de la conciliation de la vie professionnelle et familiale n'a, d'autre part, pas beaucoup avancé.

- **Le plan belge** couvre l'ensemble des lignes directrices. Il se concentre, toutefois, sur leurs deux premiers piliers, à savoir l'employabilité et l'esprit d'entreprise. On constate la préparation de mesures administratives visant à encourager le développement de l'activité indépendante des entreprises et une augmentation des crédits destinés à réduire les charges sociales sur les emplois à bas salaires. Mais la Commission relève que les mesures en faveur de la prévention du chômage de longue durée des adultes ne fait pas l'objet d'une véritable réorientation ; par ailleurs, les deux tiers des ressources consacrées aux politiques du marché du travail étant affectés à des programmes de garantie de revenu, il serait impossible de procéder à une restructuration substantielle des dépenses au profit de mesures plus actives.

- **Le Danemark** s'est donné des objectifs concernant le chômage des jeunes et de longue durée : tous les jeunes chômeurs devraient se voir offrir, d'ici l'an 2000 au plus tard, un plan d'action individuel et commencer un enseignement, une formation ou un emploi avant d'avoir atteint six mois de chômage ; il en est de même d'ici 2001 pour les chômeurs adultes au terme de douze mois de chômage. Il entreprend, d'autre part, des efforts importants pour soutenir les entreprises, notamment par une réduction de leur charge fiscale globale. Le gouvernement a également ouvert un débat concernant l'encouragement des salariés à rester plus longtemps dans la vie active. On constate que la mise en œuvre globale du plan national pour l'emploi repose largement sur la décentralisation et le rôle des partenaires sociaux.

- L'une des caractéristiques principales du **plan allemand** est qu'il est axé sur l'amélioration des conditions économiques générales : l'accent est mis en particulier sur la création d'un environnement favorable pour les entreprises, par des réformes législatives et l'allègement des charges administratives et financières. On note également une priorité accordée à l'employabilité. Pour les jeunes, il s'agit essentiellement de développer davantage l'apprentissage et de réduire le nombre d'abandons du système scolaire. Les partenaires sociaux jouent, on le sait, un rôle particulièrement actif dans ce pays. La Commission constate, toutefois, que n'ont pas été fixés d'objectifs chiffrés, ni de calendriers, pour la prévention de longue durée des jeunes et des adultes, comme le demandent les lignes directrices ; que, d'autre part, le plan national pour l'emploi "*ne constitue pas encore un instrument stratégique et cohérent adapté à l'ampleur du chômage en Allemagne*".

- S'agissant de **la Grèce**, la Commission relève que "*le rapport de mise en œuvre contient un engagement général à se conformer aux lignes directrices concernant la prévention du chômage de longue durée des jeunes et des adultes, mais ne définit pour l'an 2000 que des objectifs partiels*". Elle observe que si un effort particulier a été consacré aux jeunes, les ressources destinées aux politiques du marché du travail sont modestes. On note, enfin, qu'une nouvelle législation devrait accroître substantiellement la souplesse du marché du travail.

- **En Espagne**, les objectifs quantifiés des lignes directrices sont retenus dès la première année de mise en place du plan national pour l'emploi. Celui-ci traduit, dans l'ensemble, une forte inflexion de la politique de l'emploi dans le sens des lignes directrices ; il est bien structuré et traite des principaux problèmes du marché du travail espagnol. Il a, par ailleurs, donné lieu à une étroite association des partenaires sociaux. Cela dit, la Commission observe qu'il serait possible d'adopter une politique du marché du travail plus active.

- **Le plan national pour l'emploi irlandais** a une caractéristique remarquable : il se fixe pour objectif de réduire le taux de chômage à 7% d'ici l'an 2000 et de poursuivre la tendance à la réduction du chômage de longue durée. Il prévoit, par ailleurs, d'élever de 11 à 20% le taux de participation des chômeurs de longue durée aux formations d'insertion. S'il met l'accent sur l'employabilité, il présente un équilibre entre les mesures préventives et les mesures curatives. On note, enfin, le lancement d'une vaste réforme institutionnelle et législative en faveur de l'égalité des chances et la contribution positive des partenaires sociaux.

- Concernant **l'Italie**, on constate l'adoption d'une approche individualisée à l'égard des nouveaux chômeurs. Toutefois, le plan ne répond pas entièrement aux objectifs de prévention définis dans les lignes directrices. En revanche, il prévoit que l'objectif visant à permettre à 20% au moins des chômeurs de bénéficier de mesures actives propres à faciliter leur insertion professionnelle devrait être dépassé cette année. Les récentes réformes de la législation du travail devraient permettre des améliorations significatives en matière de capacité d'adaptation. On relève également un rôle actif et continu des partenaires sociaux.

- **Au Luxembourg**, le plan national pour l'emploi est le fruit d'un accord tripartite avec les partenaires sociaux. Il se donne des objectifs plus ambitieux que les lignes directrices, puisqu'il prévoit qu'un nouveau départ sera offert aux chômeurs au terme de six, voire trois mois, de chômage, et que 25% d'entre eux participeront à des actions de formation d'ici un an et demi. Des mesures visant à faciliter l'accès des femmes au marché du travail et à mieux concilier l'activité professionnelle et la vie familiale sont également prévues.

- **Le plan néerlandais**, dont la Commission estime qu'il constitue "*une base solide pour résoudre les problèmes clés du marché de l'emploi*", prévoit notamment : des plans d'insertion personnalisés pour les chômeurs jeunes et de longue durée ; une augmentation de la TVA d'environ 1,5% et un doublement de la taxe sur l'énergie pour les ménages, en vue de financer une réduction de la fiscalité directe et d'encourager l'esprit d'entreprise et la création d'emplois ; le développement des structures de garde d'enfants et de l'emploi à temps partiel. Les partenaires sociaux ont, là aussi, joué un rôle clé.

- **Le plan autrichien** couvre l'ensemble des lignes directrices. S'il ne reprend pas l'objectif de ces lignes en matière de prévention, le gouvernement autrichien a annoncé son intention de réduire de moitié en cinq ans le flux des jeunes et des adultes touchés par le chômage de longue durée. En outre, le plan national pour l'emploi prévoit d'atteindre l'objectif de 20% de chômeurs participant à des mesures actives d'ici l'an 2002, des actions en faveur de l'égalité des chances et le renforcement des services de garde d'enfants. La Commission estime que des efforts restent à faire, cependant, en matière d'apprentissage tout au long de la vie. Le rôle majeur des partenaires sociaux mérite d'être souligné.

- **Le plan national pour l'emploi portugais** couvre l'ensemble des lignes directrices. Il affiche clairement l'objectif d'offrir un nouveau départ d'ici l'an 2000 à tous les jeunes, avant qu'ils n'aient atteint six mois de chômage, et aux chômeurs de longue durée, avant douze mois de chômage. Il retient, en outre, l'objectif de former 20% de chômeurs pour

2002. Il prévoit aussi d'élargir la formation de la population salariée : 10% de l'ensemble des salariés devrait en bénéficier en 2002.

- Concernant **la Finlande**, on note que le plan respecte les objectifs quantifiés des lignes directrices. La proportion de demandeurs d'emploi bénéficiant de mesures actives d'insertion devrait passer à 25% en 1998, contre 22,7% en 1997. La démarche s'inscrit dans le cadre d'une politique macro-économique globale en faveur d'une croissance économique équilibrée.

- **La Suède** affiche un strict respect des objectifs quantifiés des lignes directrices. Elle applique, d'ailleurs, déjà des critères plus rigoureux en matière de mesures actives d'insertion, puisque les jeunes peuvent en bénéficier au bout de cent jours de chômage et les chômeurs de longue durée au bout de six mois. Au printemps dernier, la moitié des chômeurs étaient couverts par ce type de mesures. On relève des avancées significatives concernant l'égalité des chances, l'accès des personnes handicapées au marché du travail et la conciliation de l'activité professionnelle et de la vie familiale, ainsi qu'une forte implication des partenaires sociaux. Mais la Commission considère qu'il est nécessaire de renforcer les mesures en faveur de l'esprit d'entreprise.

- **Le plan britannique** traduit des efforts importants dans le domaine des mesures actives de réinsertion : l'initiative du "*New Deal*" destinée aux jeunes et aux adultes l'atteste. Mais il n'observe pas exactement les critères définis par les lignes directrices en matière de prévention. En revanche, l'objectif de 20% de chômeurs participant à des actions de formation serait vraisemblablement dépassé. Par ailleurs, des mesures significatives sont retenues pour favoriser l'esprit d'entreprise, la capacité d'adaptation et l'égalité des chances. On note, enfin, une participation limitée des partenaires sociaux.

B. L'identification de « bonnes pratiques »

Parmi ces multiples expériences, certaines apparaissent particulièrement remarquables par leur efficacité ou leur caractère novateur. Le rapport conjoint présenté par la Commission les a identifiées sous l'appellation de "bonnes pratiques".

Le Rapporteur a jugé utile d'en évoquer certaines. Toutefois, il estime qu'il ne faut parler de bonnes pratiques qu'avec prudence, dans la mesure où, pour bien des actions, le délai de mise en oeuvre n'est pas encore suffisant pour évaluer précisément leurs effets.

On retiendra donc, dans l'ordre des quatre piliers des lignes directrices, les mesures suivantes.

1) Premier pilier : améliorer la capacité d'insertion professionnelle

De nombreuses actions ont été identifiées à ce titre, telles que le programme “*Back to work Allowance*” (BTWAS) en Irlande, le stage-initiation en entreprise au Luxembourg ou les écoles-ateliers et les maisons des métiers en Espagne. On retiendra notamment :

- **La politique de lutte contre le chômage des jeunes au Danemark.** Mise en place en avril 1996, elle vise à retirer aux chômeurs de moins de vingt-cinq ans des prestations passives et à leur proposer, en échange, soit un emploi, soit un enseignement pendant 18 mois au moins et des indemnités inférieures aux allocations de chômage. Résultat : alors que 30% des jeunes étaient au chômage en 1996, ils étaient seulement 12 à 13% au printemps 1998.

- **Le “*New Deal*” pour les jeunes au Royaume-Uni.** Expérimenté dans douze “zones pilotes” en janvier 1998, puis généralisé en avril, il bénéficie pour la période 1997-2002, d'une importante enveloppe de 3,16 milliards de livres (soit 29 milliards de francs environ). Il vise à proposer à tous les jeunes de 18 à 24 ans recevant l'allocation chômage depuis six mois ou plus - et même moins dans certains cas - un programme initial de formation de quatre mois maximum, appelé “*Gateway*”, au terme duquel les jeunes n'ayant pas trouvé d'emploi non subventionné ont, au vu de l'évaluation de leurs compétences et de leurs besoins, le choix entre cinq possibilités : un emploi de six mois subventionné, six mois de travail auprès de la “*task force environment*”, six mois de travail dans le secteur du bénévolat, une formation à plein temps pendant une durée maximale de douze mois sans perte d'allocation ou l'accès à une activité non salariée, subventionnée pendant six mois. Les jeunes refusant d'accepter l'une de ces possibilités s'exposent à des sanctions financières dissuasives. Cette action est, certes, trop récente pour qu'on puisse en apprécier véritablement la portée. Toutefois, l'hypothèse retenue, selon laquelle 40% des participants au programme “*Gateway*” trouveraient un emploi non subventionné, semble se vérifier.

2) *Deuxième pilier : développer l'esprit d'entreprise*

Là encore, plusieurs initiatives ont été signalées. C'est notamment le cas pour la France du programme "Nouveaux emplois, nouveaux services" et de celui relatif aux nouvelles technologies, sur lesquels on reviendra. S'agissant de nos partenaires, il convient d'évoquer entre autres :

- **Les centres de formalités pour les entreprises au Portugal.** Créés dans le but de réduire le délai de constitution de nouvelles entreprises, mais aussi pour favoriser la création d'emploi et débureaucratiser l'administration publique, ils constituent des services d'accueil et d'information des entreprises facilitant la constitution et la transformation des entreprises. Ils réunissent dans les mêmes locaux l'ensemble des organismes qui interviennent dans la constitution de sociétés. L'évaluation réalisée sur les trois centres existant au printemps de cette année – à Lisbonne, Porto et Coimbra - atteste une réduction significative du délai de constitution des entreprises. Le plan national pour l'emploi prévoit, d'ailleurs, un raccourcissement de ce délai de six mois à vingt jours dans les prochaines années.

- **L'allocation d'attente pour promouvoir l'activité indépendante en Allemagne.** Mise en place dès 1986, cette allocation est attribuée à des chômeurs possédant des qualifications et capables de créer leur propre entreprise pour les aider à surmonter les difficultés qu'ils sont susceptibles de rencontrer pendant la période de démarrage de leur société. Elle consiste en une allocation transitoire de six mois correspondant aux indemnités de chômage perçues auparavant, assortis du paiement des cotisations de sécurité sociale correspondantes et du droit de bénéficier à nouveau de l'assurance chômage pendant une période de quatre ans maximum. Le bilan apparaît très positif : le nombre de bénéficiaires est passé de 13000 en 1991 à 78800 en 1997 –l'enveloppe prévue cette année-là s'élevant à un milliard de deutschemarks (soit 3,35 milliards de francs) ; 70% des bénéficiaires occupaient toujours une activité indépendante trois ans après la période d'assistance, 13 % étaient salariés et 11% seulement étaient de nouveau au chômage ; en moyenne, chaque bénéficiaire aurait lui-même créé un emploi.

3) *Troisième pilier : encourager la capacité d'adaptation des entreprises et de leurs travailleurs*

La Commission signale, sous ce chapitre, la réduction et la réorganisation du temps de travail en France - sur laquelle on reviendra - ainsi que la loi sur la flexibilité et la sécurité aux Pays-Bas et le Programme national de promotion de la productivité finlandais.

Elle consacre, par ailleurs, un développement particulier à **la convention collective en faveur de la stabilité de l'emploi en Espagne**. Cet accord, conclu avec deux autres conventions collectives, a pour but de promouvoir un modèle de relations industrielles plus stable afin d'accroître la compétitivité des entreprises, améliorer la capacité d'insertion professionnelle et réduire la part du travail temporaire et la rotation de la main d'œuvre. Il est assorti : de diverses mesures d'encouragement à la signature de nouveaux contrats à durée indéterminée pour les jeunes chômeurs de longue durée – ayant moins de trente ans -, les chômeurs âgés – de plus de quarante-cinq ans -, les chômeuses de longue durée dans les activités où elles sont sous-représentées, les travailleurs handicapés et les travailleurs temporaires ; de mesures fiscales pour la conversion des contrats de travail temporaire et à durée déterminée en contrats à durée indéterminée ; d'allègements fiscaux et de cotisations pour encourager la signature de nouveaux contrats de travail à durée indéterminée ; et de primes de licenciement inférieures à celles des contrats classiques, en cas de licenciement abusif, pour les nouveaux contrats à durée indéterminée. Si ce programme n'a pas fait l'objet à ce jour d'une évaluation, on constate une augmentation de la proportion des contrats à durée indéterminée, qui est passée de 3,8% des nouveaux contrats en mai 1997 à 9,1% en mai 1998.

4) Quatrième pilier : renforcer les politiques d'égalité des chances

Certaines mesures visent à lutter contre la discrimination hommes-femmes, comme le programme TOTAL E-QUALITY au Danemark; d'autres tendent à mieux concilier la vie familiale et la vie professionnelle, tels que le congé parental ou les projets de formation spéciaux pour les pères en Suède; d'autres encore ont pour objet de faciliter le retour à la vie active, à l'image du " *New deal* " pour les parents isolés au Royaume-Uni ; on citera également le programme intégré de formation, d'emploi et d'insertion des personnes handicapées du Portugal.

Dans le domaine de la lutte contre la discrimination hommes-femmes, on soulignera notamment l'originalité de **l'approche intégrée destinée à améliorer l'accès des femmes à l'emploi en Autriche**. Cette action repose sur diverses mesures : des formations dans des secteurs variées; la promotion de l'activité indépendante sous forme d'orientation, de conseil ou de financement ; des subventions salariales pour les femmes qui réintègrent le marché du travail ; l'action de fondations ; la formation à distance pendant le congé parental ; la formation professionnelle pour les jeunes femmes dans les domaines traditionnellement dominés par des hommes ; la mise à disposition de services de garderie, avec, en particulier la création de 18000 nouvelles places et le remboursement des frais

supportés par les mères à faibles revenus. La plupart des instruments évalués présente un résultat positif : ainsi, 60% des femmes ayant bénéficié des subventions salariales étaient toujours occupées six mois après la fin de la période subventionnée et 50% des femmes ayant reçu l'aide pour la garde d'enfants ont conservé leur emploi pendant une période de six mois.

II. DES LIGNES DIRECTIVES PLUS AMBITIEUSES POUR 1999

A la lumière de ces multiples expériences, mais aussi des lacunes ou des insuffisances révélées par la mise en œuvre des plans nationaux pour l'emploi la Commission a proposé de nouvelles lignes directrices pour 1999, qui seront examinées par le Conseil européen de Vienne des 12 et 13 décembre prochains.

Cette proposition s'inscrit pleinement dans le prolongement des précédentes lignes directrices. Elle n'en présente pas moins plusieurs novations significatives.

A. Une approche inscrite dans la continuité et la durée

Consciente que la lutte contre le chômage demandait un effort continu et durable, la Commission n'a entendu remettre en cause, ni les axes principaux des précédentes lignes directrices, ni la perspective pluriannuelle de la politique européenne de l'emploi.

1) Le maintien des grands axes des lignes directrices

Dans l'introduction à sa proposition de lignes directrices pour 1999, la Commission affirme : " Les quatre piliers qui structurent actuellement les lignes directrices - employabilité, esprit d'entreprise, adaptabilité et égalité des chances - constituent le fondement d'une approche intégrée et pluriannuelle de l'emploi et ne nécessitent aucune adaptation. En outre, par souci de cohérence et de continuité de la politique, et devant la nécessité de consolider le processus, la Commission est d'avis que les changements éventuels apportés aux lignes directrices pour 1999 devraient être réduits au minimum ".

De fait, les quatre axes des lignes directrices couvrent l'ensemble des principaux problèmes relatifs à l'emploi. Certes, on pourrait toujours adopter une présentation différente afin de mettre l'accent sur tel ou tel aspect qui nous paraît plus important, mais l'essentiel est que toutes les questions clés soient traitées. D'autre part, il convient de se rappeler que cette approche est le fruit de longues et difficiles négociations entre les Etats et les institutions communautaires : il serait donc hasardeux de ruiner le produit de ce travail ; et ce, d'autant plus que, comme on l'a vu, les Etats l'ont bien intégré. Enfin, une grande continuité dans la démarche ne peut que renforcer la cohérence de cette politique.

La proposition présentée par la Commission contient donc un certain nombre de compléments, d'adaptations ou d'éclaircissements - que l'application des lignes directrices pour 1998, mais aussi les discussions qu'elle a pu avoir avec les Etats membres, le Conseil et le Parlement européen notamment, lui ont paru justifier - **sans remettre en cause l'économie générale du dispositif existant**. Ainsi, compte-t-on vingt lignes pour 1999 au lieu de dix-neuf, une étant supprimée et deux autres rajoutées.

2) La réaffirmation d'une politique de moyen terme

C'est dans une perspective pluriannuelle que la Commission place ces nouvelles lignes directrices.

Rappelons que cette approche est conforme à l'esprit dans lequel le Conseil européen, mais aussi la France, ont conçu cette politique. Ainsi, la procédure de coordination et de surveillance fixée par le Traité d'Amsterdam, dans sa nouvelle rédaction de l'article 128 du Traité CE, s'inscrit-elle dans un cadre pluriannuel ; de même, la création d'un comité de l'emploi à caractère permanent, prévue par le nouvel article 130, se situe-t-elle dans la durée ; l'appui apporté par le Conseil européen de Luxembourg au programme triennal intitulé "*initiative européenne pour l'emploi*" et la demande qu'il a adressée à la Commission de présenter tous les trois ans un rapport sur l'évolution du taux d'emploi en Europe en témoignent également.

Elle est aussi en cohérence avec la démarche pluriannuelle du Fonds social européen, qui constitue la source principale de crédits communautaires dans ce domaine.

Par ailleurs, il est vrai qu'une solution à un problème aussi complexe, aussi divers et aussi crucial, que celui du chômage ne peut être, tant économiquement que politiquement, envisagée que sur le moyen terme.

B. Des novations significatives

Deux types de novations sont proposées : celles contenues dans la proposition de lignes directrices ; des suggestions faites dans un autre cadre, comme la réforme des fonds structurels ou le plan d'action pour la promotion de l'esprit d'entreprise et de la compétitivité.

1) *Les apports des nouvelles lignes directrices*

On constate, en premier lieu, une suppression : la ligne directrice 12, prévoyant que chaque Etat membre “ examinera, sans obligation, l’opportunité de réduire le taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les services à forte intensité de main-d’œuvre et non exposés à la concurrence transfrontalière ”, n’est, en effet, pas reprise dans la proposition de la Commission. Cela est doublement regrettable : économiquement, car la réduction de TVA sur les services à forte activité de main-d’œuvre peut constituer un levier réel pour la croissance et la création d’emploi ; politiquement, dans la mesure où elle devrait constituer, aux yeux de beaucoup, un des moyens de la politique française de l’emploi : en témoigne l’amendement adopté récemment par la commission des finances de l’Assemblée nationale, lors de l’examen en première lecture du projet de loi de finances pour 1999, visant à réduire ce taux pour les travaux d’amélioration et d’entretien dans l’habitat.

Estimant que les efforts des Etats membres pour revoir leurs systèmes fiscaux et leurs régimes d’allocations pour encourager la participation active au monde du travail doivent être davantage pris en compte, la Commission propose une nouvelle ligne directrice dans ce sens : “ chaque Etat membre (...) examinera et modifiera ses systèmes d’indemnisation et de fiscalité et incitera réellement les chômeurs ou les inactifs à chercher et à saisir les possibilités d’emploi ou de formation. En outre, il est nécessaire de réévaluer d’une manière critique les mesures actuelles incitant les travailleurs à quitter relativement tôt le monde du travail ” (ligne directrice 4).

Elle considère également que l’apprentissage tout au long de la vie visant à promouvoir une main-d’œuvre qualifiée et adaptable n’a pas été suffisamment reconnu jusqu’ici. **Elle propose donc de faire référence spécifiquement aux besoins de formation dans le domaine des nouvelles technologies de l’information, notamment pour les travailleurs âgés, et de demander aux Etats de fixer un objectif d’augmentation : “ en vue de contribuer au développement d’une main-d’œuvre qualifiée et capable de s’adapter, les Etats membres, en collaboration avec les partenaires sociaux, s’efforceront de développer des possibilités d’apprentissage tout au long de la vie, notamment dans les domaines des technologies de l’information et de la communication, et se fixeront un objectif d’augmentation du nombre de personnes bénéficiant, chaque année, de telles mesures. L’accent sera notamment mis sur la facilité d’accès des travailleurs âgés ”** (ligne directrice 6).

Constatant que certaines catégories de personnes, comme les handicapés et les minorités ethniques, sont victimes, d'une façon disproportionnée, du chômage ou d'un manque d'intégration au monde du travail, **la Commission suggère de replacer la ligne directrice 19 pour 1998 relative à l'action en faveur des handicapés sous le pilier "employabilité" et d'étendre son application à d'autres catégories défavorisées** : *"Chaque Etat membre accordera une attention particulière aux besoins des personnes handicapées, des minorités ethniques et d'autres groupes d'individus défavorisés et élaborera des politiques préventives et actives appropriées afin de favoriser leur intégration dans le marché du travail"* (ligne directrice 9).

Le récent rapport de la Commission européenne sur les taux d'emploi en 1998 a montré que l'Union européenne accusait un retard significatif dans le domaine des emplois de service. **Aussi, une nouvelle ligne directrice est-elle proposée, visant à développer ce type d'emplois** : *"les Etats membres (...) élaboreront un cadre politique pour exploiter pleinement le potentiel d'emploi du secteur des services, notamment en identifiant et en éliminant les obstacles qui continuent d'entraver la croissance des entreprises et la création d'emplois plus nombreux et meilleurs et en exploitant le potentiel d'emploi de la société de l'information"* (ligne directrice 13).

Rappelant qu'au cours des réunions ministérielles organisées cette année, **une attention particulière a été accordée à l'utilité de services de prise en charge abordables** - pour les enfants notamment - et de conditions de travail permettant de concilier l'activité professionnelle et la vie familiale, **la Commission propose de renforcer la ligne directrice existant en la matière** : *"Les Etats membres élaboreront et appliqueront des programmes visant à promouvoir des politiques favorables à la famille, y compris des services de soins abordables, accessibles et de bonne qualité pour les enfants et les autres personnes à charge, ainsi que les systèmes de congé parental et d'autres types de congé"* (ligne directrice 19).

La proposition de lignes directrices pour 1999 contient d'autres novations plus ponctuelles, telles que l'accent mis sur l'apprentissage dans le cadre de l'amélioration du système scolaire (ligne directrice 7) ou le rôle accordé au partenariat - que ce soit au niveau européen, national, sectoriel ou des entreprises - pour la modernisation de l'organisation du travail (lignes directrices 15 et 16). Elles sont reproduites en annexe avec cette proposition.

Dans la présentation de cette proposition, la Commission invite, en outre, les Etats à prendre certaines initiatives : favoriser l'égalité des chances entre hommes et femmes dans les autres piliers que celui consacré à cette action ; actualiser leurs stratégies portant sur le développement de la société de l'information et fournir des renseignements à ce sujet dans leurs rapports de mise en œuvre des plans nationaux pour l'emploi pour 1999 ; ou encourager les autorités régionales et locales à mettre en œuvre des politiques de développement et de création d'emplois, notamment.

Elle préconise, enfin, une simplification des procédures : contrairement à 1998, les Etats membres ne devraient présenter qu'un seul rapport - pour la mi-juin au plus tard - qui rendra compte de l'actualisation des plans nationaux pour l'emploi et de leur mise en œuvre au cours de l'année écoulée.

2) Initiatives complémentaires

Parallèlement aux lignes directrices, la Commission a formulé plusieurs propositions susceptibles de favoriser la création d'emplois.

On retiendra principalement :

- les **propositions de réforme des fonds structurels**, dont les grandes lignes sont présentées dans le rapport "*Après l'euro, l'emploi*" de mai dernier. Rappelons que le nouvel objectif 3 des fonds devrait être axé sur l'emploi, la lutte contre l'exclusion et l'adaptation des travailleurs au changement industriel, et que le Fonds social européen (FSE) devrait continuer de jouer le rôle de "bras financier" de la politique européenne de l'emploi.

- les **recommandations exposées dans la communication de la Commission du 30 septembre dernier, intitulée "Promotion de l'esprit d'entreprise et de la compétitivité", ainsi que dans le plan d'action correspondant**, en réponse au rapport de la "*task force simplification de l'environnement des entreprises*" (BEST). Parmi les plus significatives, on citera : une meilleure prise en compte de l'impact de la législation sur les entreprises, la simplification des procédures administratives auxquelles sont soumises les petites et moyennes entreprises, l'adaptation des services d'information et de conseil aux entreprises, l'amélioration de la flexibilité et des conditions de travail ou la promotion d'un meilleur dialogue entre employeurs et salariés. Il convient de souligner, à ce sujet, l'intérêt de recenser, dans ce cadre, les freins à la création d'entreprises, ceux liés aux effets de seuil et, partant, les obstacles à la création d'emplois. Il convient de souligner l'intérêt de recenser, dans ce cadre, les freins à la création

d'entreprises, ceux liés aux effets de seuil et, partant, les obstacles à la création d'emplois.

- **La Commission devrait présenter sous peu une communication intitulée “*Moderniser les services publics de l'emploi (SPE) pour soutenir la stratégie européenne de l'emploi*”**, dans le but de faire mieux faire connaître ces services et d'en accroître l'efficacité.

- Conformément à la demande qui lui a été adressée au sommet sur l'emploi de Luxembourg, elle devrait également présenter au Conseil européen de Vienne **un rapport sur les possibilités d'emplois dans la société de l'information**.

- **Dans sa communication du 7 avril dernier, la Commission a dressé un bilan du travail non déclaré et formulé des propositions visant à le réduire**, qui peuvent s'intégrer dans la politique générale de l'emploi.

*
* *

La France qui, on s'en souvient, a pris une large part au développement de ce nouvel élan pour l'emploi, a largement tenu compte de cette dynamique dans sa politique nationale. Aussi, est-elle bien placée pour contribuer également à son amélioration.

DEUXIEME PARTIE :
UNE DEMARCHE QUE LA FRANCE A PLEINEMENT
PRISE EN COMPTE ET QU'ELLE PEUT
CONTRIBUER A AMELIORER

Notre pays n'a pas attendu le Traité d'Amsterdam ou le sommet de Luxembourg pour faire de la politique de l'emploi une de ses priorités européennes. Toutefois, il a largement contribué à la mise en place d'une politique communautaire de l'emploi. De plus, cette stratégie européenne de l'emploi l'a largement incité à accentuer ses efforts.

Le rapport concernant la mise en oeuvre du plan national d'action français de juillet dernier l'atteste clairement: « *Déjà complètement engagée dans certains domaines, la mise en oeuvre de cette stratégie pour l'emploi constitue un temps fort de la mobilisation de tous les acteurs sociaux et des acteurs du service public de l'emploi. Elle favorise le lancement d'une nouvelle dynamique pour l'emploi et contre le chômage. Elle crée aussi des conditions favorables à l'intensification du dialogue social et de la concertation avec les partenaires sociaux* ».

Ce dynamisme s'est traduit par une amélioration de la situation de l'emploi: en effet, s'affirme depuis le début de l'année une tendance à la baisse du taux de chômage.

I. LA FRANCE A CONSENTI DES EFFORTS
SUBSTANTIELS DONT ELLE COMMENCE A
TIRER LES FRUITS

La politique française de l'emploi en 1998 se caractérise par la diversité des actions engagées et la multiplicité des moyens mis en oeuvre. Le rapport précité « Après l'euro, l'emploi » en avait présenté certains aspects: six mois plus tard, il y a lieu d'actualiser et de compléter cette présentation.

Si, d'autre part, il est encore trop tôt pour apprécier avec précision les effets de cette politique, une amélioration générale de la situation du marché du travail se dessine, en particulier pour les jeunes.

A) Une approche large et diversifiée

Le rapport concernant la mise en oeuvre du plan national d'action français le montre: aucun des quatre axes principaux des lignes directrices n'a été négligé.

1) Une forte volonté d'améliorer la capacité d'insertion professionnelle des jeunes et des chômeurs adultes

Le Gouvernement a, en effet, engagé **quatre actions clés** dans ce domaine:

- **le nouveau départ.** Il consiste à proposer des entretiens de diagnostic et de suivi et des solutions individualisées adaptées aux difficultés rencontrées par chaque demandeur d'emploi. L'objectif poursuivi est d'offrir d'ici l'an 2000 un nouveau départ à tous les jeunes chômeurs atteignant leur sixième mois de chômage - soit 500 000 personnes par an actuellement - et à tous les adultes au bout de douze mois - 1 000 000 de personnes aujourd'hui - ainsi qu'aux demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de deux ans, aux jeunes chômeurs de longue durée et aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) - représentant 950 000 personnes à l'heure actuelle. Mis en oeuvre effectivement depuis septembre dernier, il devrait bénéficier à 80 000 chômeurs au cours du quatrième trimestre de 1998: 15 000 jeunes atteignant le sixième mois de chômage, 30 000 adultes ayant douze mois de chômage et 35 000 rmistes et demandeurs d'emploi de longue durée. Rappelons que cette démarche s'inscrit dans le cadre de la modernisation du service public de l'emploi (SPE) - qui se traduit notamment par la préparation des contrats de progrès de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)- et du renforcement de ses moyens - il est prévu de créer 1000 emplois supplémentaires à l'ANPE dans le budget pour 1999 ;

- **deux mesures spécifiques pour lutter contre le chômage de longue durée : le programme TRACE**, d'abord, qui est un dispositif d'accompagnement vers l'emploi de dix-huit mois maximum, destiné aux jeunes les plus en difficulté. Prévu pour commencer cet automne, il devrait concerner 10000 jeunes en 1998 et 60000 au cours des trois prochaines

années. Précisons qu'il est intégré dans la récente loi du 20 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, qu'il sera conduit en partenariat avec les régions au travers d'accords cadres, et que 700 postes supplémentaires devraient être attribués aux missions locales et aux permanences d'accueil, d'information et d'orientation. Deuxièmement, **l'insertion par l'activité économique**, qui repose sur un soutien financier visant à promouvoir les activités d'insertion. En vigueur depuis plusieurs années, ce programme bénéficie, grâce au plan national d'action, d'un élan nouveau: il vise à porter le nombre de postes d'insertion à 16 000, soit un doublement du nombre actuel, et sa dotation budgétaire devrait passer de 348 à plus de 800 millions de francs en 1999. Un conseil et un fonds départementaux d'insertion viennent, d'ailleurs, d'être créés à cet effet ;

- **deux textes législatifs dans le domaine de la formation. L'un, déjà adopté, est contenu dans la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions**, qui prévoit une expérimentation pour trois ans de l'extension du contrat de qualification aux plus de 26 ans. **L'autre, en préparation, portera notamment sur le financement de la formation professionnelle et la mise en oeuvre d'une formation tout au long de la vie** : il devrait être déposé avant la fin du premier semestre 1999 et mis en oeuvre à partir de l'an 2000 ;

- **trois orientations visant à faciliter le passage de l'école au travail: la réduction des sorties du système scolaire sans qualification**, soit par des classes relais proposant un accueil spécifique et une pédagogie adaptée - 100 sont prévues pour 1998-1999 et 250 pour 1999-2000 -, soit par la relance des zones d'éducation prioritaire, grâce à un remodelage de leur carte et à une modulation des moyens; **le renforcement des formations par alternance** ; **le développement de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et des communications dans l'enseignement** - ainsi, par exemple, toutes les écoles devraient pouvoir accéder au multimédia d'ici trois ans.

2) *Une attention particulière portée au développement de l'esprit d'entreprise*

On retiendra **cinq actions principales** :

- le **programme « Nouveaux services nouveaux emplois »**. Rappelons que cette mesure - qui a été signalée par la Commission parmi les « bonnes pratiques » - a été institué par la loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 et vise à l'embauche de 350 000 jeunes en trois ans dans des activités sociales correspondant à des besoins émergents ou non satisfaits. Elle repose sur un soutien financier de l'Etat pendant cinq ans aux projets

d'activité - répondant à de réels besoins - des collectivités locales, des associations sans but lucratif et des organismes publics. Après huit mois de mise en oeuvre, on comptait 105 000 postes créés et 75 000 emplois occupés, dont 56 750 dans les associations, 48 000 dans l'éducation nationale et 8 250 dans la police nationale. Le nombre de créations d'emploi devrait s'élever à 150 000 cette année et à 250 000 l'année prochaine. Rappelons que le montant de l'aide a été porté à 93 840 francs par emploi créé le 1er juillet 1998 ;

- **le soutien à la création d'entreprise.** Complémentaire de l'aide au chômeur créateur ou repreneur d'entreprise, il prend deux formes: **des avances remboursables pour les jeunes ou les titulaires de minima sociaux**, le remboursement étant prévu sur cinq ans avec une franchise de dix-huit mois; elles devraient bénéficier à plus de 10 000 créateurs d'entreprise en 1998. D'autre part, **le soutien à l'innovation technologique au profit des chercheurs et des cadres**, grâce notamment à un fonds public de capital-risque doté de 600 millions de francs, à des déductions fiscales pour le capital de proximité investi dans les entreprises à fort potentiel de croissance et à l'assouplissement du régime des fonds communs de placement dans l'innovation ;

- **un vaste programme de simplifications administratives.** Un important train de mesures a été adopté par le Conseil des ministres du 3 décembre 1997 et un autre est en préparation. Parmi les plus significatives, citons celles visant à simplifier les formalités de création d'entreprise, comme le raccourcissement du délai normal de création à un jour - au lieu de cinq - par le décret n°98-550 du 2 juillet 1998, le renforcement des moyens de transmission dématérialisés des informations entre les centres de formalités des entreprises (CFE), les greffes et divers organismes concernés, ou l'assouplissement de la dérogation relative à l'usage d'un local d'habitation à des fins commerciales décidé par l'article 11 de la loi du 2 juillet dernier portant diverses dispositions d'ordre économique et financier; ou encore, les simplifications liées aux obligations des employeurs en matière sociale, telle que la possibilité de s'acquitter des obligations déclaratives et du paiement des cotisations sociales concernant des travailleurs occasionnels auprès d'un organisme unique, la suppression de l'obligation de déclarer l'embauche ou le licenciement de salariés aux caisses primaires d'assurance-maladie, la simplification, à titre expérimental, du bulletin de paie et du calcul des cotisations sociales pour les petites entreprises - consistant à globaliser sur ce bulletin les cotisations sociales et à permettre des appels forfaitaires trimestriels de cotisations - la simplification et la généralisation de la déclaration unique d'embauche depuis le 1er avril dernier, la déclaration unique de cotisations sociales sur Minitel, la mise en place pour les entreprises d'un service d'assistance au

calcul des cotisations sociales sur Internet, ou bien la mise en ligne de divers formulaires administratifs ;

- **la réduction de la charge fiscale sur le travail.** Dans le cadre général de la politique d'allègement du coût indirect du travail, le Gouvernement a proposé, dans le projet de loi de finances pour 1999, la suppression sur cinq ans de la taxe professionnelle sur les salaires, qui correspond, rappelons-le, à 35 % de l'assiette de cette taxe. La franchise de 100.000 francs prévue la première année conduit à exempter 550.000 francs de salaires bruts par établissement, soit une exonération de la taxe sur la partie salariale pour 70 % des établissements. On estime à 7,2 milliards de francs le coût de cette mesure pour l'Etat en 1999, et à 100.000 le nombre potentiel de créations nettes d'emplois à terme ;

- **diverses mesures fiscales de nature à favoriser la création d'emploi,** telles que l'unification du régime d'imposition des cessions de locaux professionnels pour les petites entreprises, la pérennisation des avantages fiscaux accordés aux ménages investissant dans les petites et moyennes entreprises nouvelles et les fonds communs de placement dans l'innovation, la baisse de 20 % des taxes grevant les ventes de locaux d'habitation depuis le 1er septembre dernier ou la réduction des droits de mutation pour les donations, favorisant ainsi la transmission anticipée des entreprises. Le Gouvernement s'est, par ailleurs, prononcé en faveur de la réduction du taux de TVA pour certaines activités de service à forte intensité de main d'oeuvre, qui est conditionnée, en partie au moins, par la réforme de la réglementation communautaire dans ce domaine.

3) L'aménagement et la réduction du temps de travail : une priorité gouvernementale en faveur de l'amélioration de la capacité d'adaptation des entreprises et des salariés.

La loi du 13 juin 1998 d'orientation et d'incitation à la réduction du temps de travail, dont les décrets et la circulaire d'application sont parus au *Journal officiel* respectivement les 23 et 25 juin dernier, programme, on le sait, la réduction de la durée légale de travail à 35 heures pour l'an 2000 et 2002 pour les entreprises de moins de 20 salariés ; elle invite les partenaires sociaux à négocier au niveau des branches professionnelles et des entreprises afin d'imaginer une nouvelle organisation du travail, conciliant la compétitivité des entreprises et les aspirations des salariés ; elle prévoit un mécanisme d'incitation lorsque l'accord signé avec les partenaires sociaux fixe une réduction de la durée du travail d'au moins 10 % et un accroissement des effectifs d'au moins 6 %, mécanisme d'autant plus avantageux que l'accord est conclu tôt.

D'après le bilan établi le 23 septembre par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, la loi a déjà donné lieu à la signature de 321 accords, concernant 45.444 salariés et 7,9 % de création ou de maintien d'emploi. On compte, parmi eux, 269 accords offensifs - soit 84% du total, portant sur 34.099 salariés et la création de 2.675 emplois - 42 accords défensifs - soit 13 % de l'ensemble, correspondant à 8.512 salariés et à 800 emplois préservés - et 10 accords « mixtes », représentant 3 % du total et 71 créations d'emplois.

Notons que ces accords concernent des entreprises de toutes tailles : 147 accords concernent des unités de moins de 50 salariés, 104 des unités entre 50 à 200 salariés, 45 entre 200 et 500, et 25 de plus de 500. Au surplus, tous les secteurs sont représentés : l'industrie totalise 137 accords - dont 50 dans la métallurgie, 11 dans la chimie et la pharmacie, 11 dans le textile et l'habillement, 10 dans le papier-carton et 19 dans les industries agro-alimentaires - le secteur des bâtiments et travaux publics enregistre 11, celui des transports, 20 - en grande partie dans des sociétés de transport urbain - le commerce, 55, les services, 93, et l'agriculture, 5.

On observera aussi que 80 % des accords s'appliquent aux cadres, avec fréquemment des modalités particulières de décompte du temps, que près du tiers des accords ne s'applique pas à l'ensemble du périmètre de l'entreprise et que 90% prévoient une compensation totale des rémunérations. Enfin, toutes les grandes centrales syndicales ont signé des accords.

4) Favoriser l'égalité des chances entre hommes et femmes : une démarche volontaire et multiple.

Le processus de féminisation des titres engagé par le Gouvernement est déjà en soi emblématique.

Rappelons qu'**un projet de loi constitutionnelle relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes**, visant à favoriser la parité dans les domaines politique, économique et social, a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale en juin dernier et devrait être examiné par elle lors de la première quinzaine de décembre.

Par ailleurs, l'Observatoire de la parité et le Conseil supérieur de l'égalité professionnelle devraient se voir confier un rôle nouveau dans la mise en place du futur plan d'action pour l'emploi.

La conférence sur la famille, tenue en juin dernier à l'initiative du Premier ministre, a ouvert de nouvelles pistes. Ainsi, la création de

groupes de travail a été décidée et des questions telles que la suppression des obstacles à l'embauche des femmes ou à leur réintégration dans l'emploi au terme d'un congé parental d'éducation, ou l'élargissement du congé parental pour les enfants âgés de 0 à 16 ans - au lieu de 0 à 3 ans actuellement - sont à l'étude.

Les partenaires sociaux ont été, selon le rapport de mise en oeuvre du plan d'action français précité, largement associés à la conception et à la mise en place de ces actions. Le Gouvernement a d'ailleurs exprimé le souhait de développer les instruments de ce dialogue social : d'où l'idée de créer un comité du dialogue social pour les questions communautaires, ayant pour mission d'associer les partenaires sociaux au « processus de Luxembourg » ; d'où aussi celle de mettre sur pied un comité consultatif du Fonds social européen qui, associant l'ensemble des acteurs concernés - partenaires sociaux, collectivités locales, associations et administrations - à l'élaboration et au suivi des programmes, devrait renforcer l'articulation entre la mise en oeuvre des lignes directrices et l'intervention du FSE.

Le tableau ci-après expose les principaux engagements financiers correspondant à ces mesures.

**ENGAGEMENTS FINANCIERS RELATIFS AU PLAN NATIONAL D'ACTION
FRANÇAIS POUR L'EMPLOI**

n°			(en MF)	- (en MF)	99/98 (en %)
1	Nouveau départ pour les jeunes :				
	-ANPE	Emploi	5 223	5 780	11%
	-formations en alternance	Emploi	11 475	12 033	5%
	-programme NS-NE	Emploi	cf. LD 10	cf. LD 10	
	-TRACE	Emploi	0	510 (1)	
	-aide à la création d'entreprise	Emploi	240	440	83%
2	Nouveau départ pour les adultes :				
	-CIE	Emploi	13 118	9 500	-28%
	-CES et CEC	Emploi	14 751	15 154	3%
	-Contrat de qualification "adultes"	Emploi	0	349	
	-stages de formation (SIFE coll., SIFE ind. et SAE)	Emploi	3 834	3 604	-6%
	-aide à la création d'entreprise	Emploi	cf. LD 1	cf. LD 1	
	-insertion par l'économique	Emploi	348	846	143%
6	Réduire les sorties prématurées du système scolaire :				
	-Zones d'éducation prioritaire	Educ. nat.	1 858	1 865	0%
	-Mission générale d'insertion des jeunes de l'Education nationale	Educ. nat.	216	216	0%
7	Faciliter le passage de l'école au travail :				
	-actions pédagogiques (informatique)	Educ. nat.	27	42	56%
	-apprentissage des langues	Educ. nat.	72	73	2%
	-dispositif "ingénieurs pour l'école"	Educ. nat.	5	5	0%
9	Encourager le développement de l'activité économique :				
	-aide à la création d'entreprise	Emploi	cf. LD 1	cf. LD 1	
10	Emergence de nouvelles activités :				
	-programme NS-NE	Emploi	8 050	14 300	78%
11	Réduire la taxation du travail :				
	-ristourne dégressive	B.C.C. (*)	38 773	42 700	10%
13	Encourager la réduction du temps de travail et la modernisation des entreprises				
	-loi d'orientation et d'incitation à la réduction du temps de travail	B.C.C. (*)	3 000	3 700 (2)	23%
16	S'attaquer à la discrimination hommes / femmes	Solidarité	72	75	5%
17 et 18	Conciliation vie professionnelle / vie familiale	Solidarité	cf. LD 16	cf. LD 16	
19	Promouvoir l'intégration des personnes handicapées :				
	-Travailleurs handicapés (y.c. +500 places en AP)	Emploi	5 229	5 355	2%
	-Centres d'aide par le travail (y.c. +2 000 places en CAT)	Solidarité	6 040	6 264	4%
TOTAL			112 332	122 810	9%
Autres administrations publiques					
1) Collectivités locales					
1	Nouveau départ pour les jeunes :				
	-TRACE		58	141	143%
2	Nouveau départ pour les adultes :				
	-insertion par l'économique (PLIE)		80	560	600%
3) Divers					
2	Nouveau départ pour les adultes :				
	-Contrat de qualification "adultes" (participation de l'AGEFAL)		17	280	1547%
TOTAL			112 487	123 791	10%

(*) B.C.C. = budget des charges communes

(1) Crédits Etat uniquement. S'y ajoutent les moyens apportés par les Régions

(2) Crédits Etat uniquement

Source : rapport concernant la mise en oeuvre du plan national d'action français pour l'emploi, juillet 1998.

B. Les premiers effets

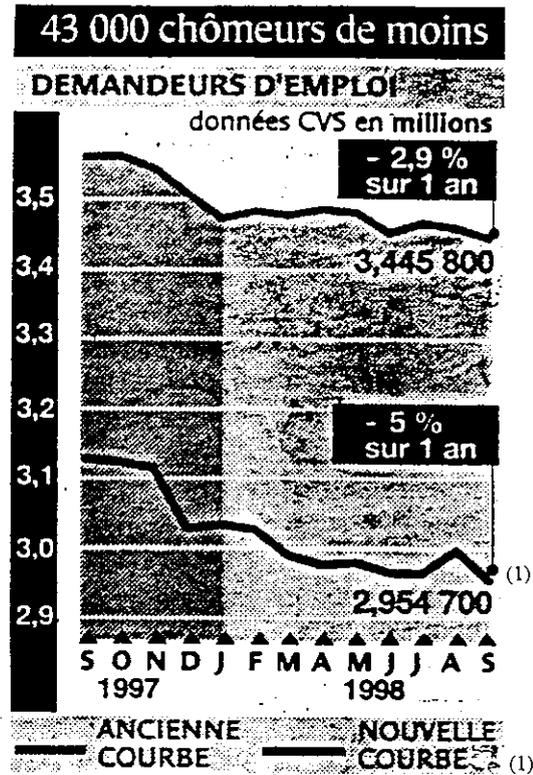
S'il est encore difficile d'apprécier avec précision la portée des actions engagées, on observe **une tendance générale à l'amélioration**.

Plusieurs sources en témoignent, que ce soit la Commission européenne dans le rapport conjoint sur l'emploi de 1998, la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère de l'emploi et de la solidarité, ou l'INSEE, notamment.

Ainsi, une note récente de la direction des statistiques démographiques et sociales de l'INSEE, en date du 15 octobre, indique qu'après la reprise d'activité de 1997, qui s'est traduite par la création nette de 188.000 postes de travail dans les secteurs marchands non agricoles, l'année 1998 devrait enregistrer, à la suite de l'accélération observée au premier semestre - qui s'est traduite par la création de 171.000 emplois dans ces secteurs - une création nette de postes de l'ordre de 285.000, soit un nombre qui n'avait pas été atteint depuis 1989. En outre, si l'on ajoute les emplois jeunes, ce chiffre devrait atteindre 360.000, soit une augmentation de 1,6 %. On notera que tous les secteurs, à l'exception de l'énergie, auraient enregistré des créations nettes d'emploi depuis le premier trimestre de 1998.

Les statistiques publiées le 30 octobre dernier par le ministère de l'emploi et de la solidarité attestent, d'ailleurs, une diminution du nombre de demandeurs d'emploi de 5 %, de septembre 1997 à septembre 1998, comme le montre le graphique ci-après. Elles témoignent, en particulier, d'une baisse de 11,9 % du chômage des jeunes sur la même période.

EVOLUTION DU NOMBRE DE DEMANDEURS D'EMPLOI EN FRANCE
DE SEPTEMBRE 1997 À SEPTEMBRE 1998



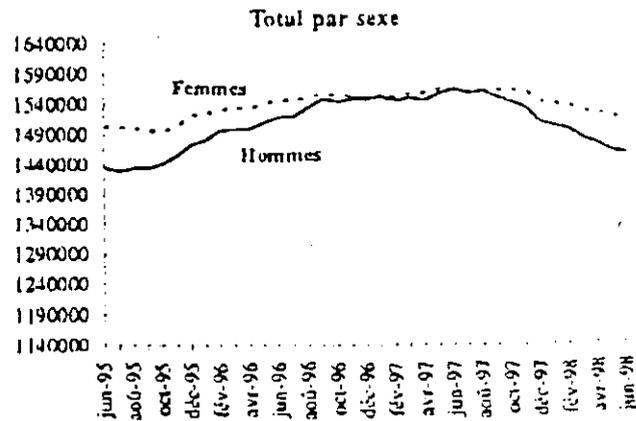
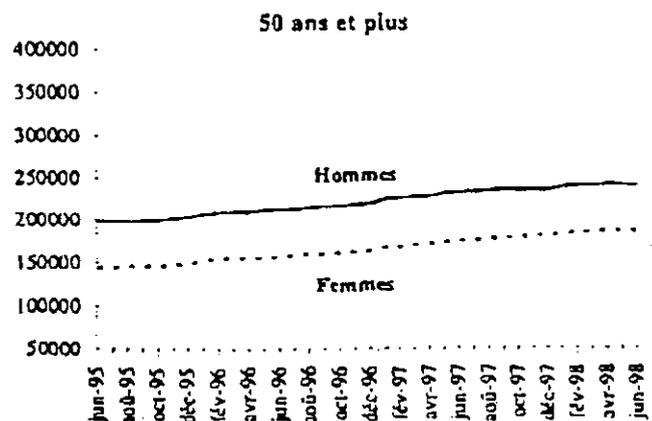
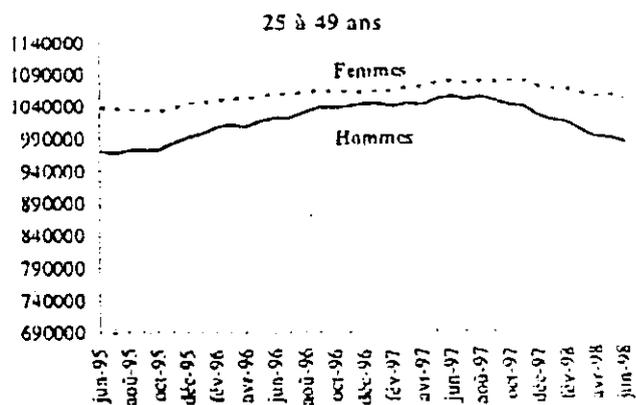
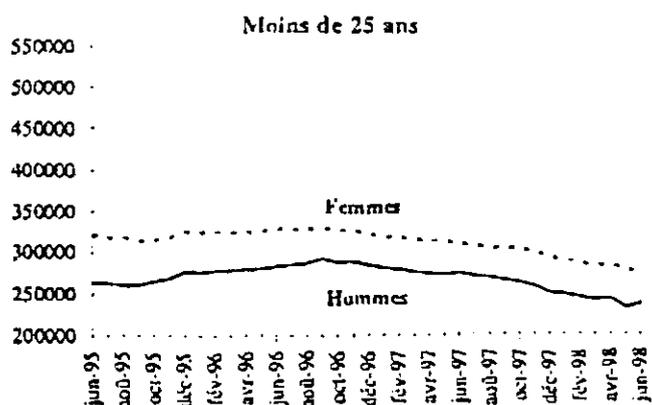
Source : ministère du travail (DARES) et ANPE.

Dans ces conditions, la baisse du chômage amorcée en 1997 devrait, selon la note précitée de l'INSEE, se poursuivre pour atteindre environ 11,6 % à la fin de l'année, contre 11,8 % en août, 12,2 % en janvier et 12,5 % en octobre 1997.

Comme le montre le graphique ci-joint, cette diminution bénéficie aux femmes et aux hommes -même s'il est vrai que l'inflexion est plus nette pour ces derniers, et plus particulièrement pour les moins de vingt-cinq ans.

(1) Ne comprend pas les demandeurs d'emploi ayant travaillé plus de 78 heures de façon occasionnelle.

DEMANDES D'EMPLOI EN FIN DE MOIS PAR SEXE ET ÂGE
(DONNÉES CVS, CATÉGORIE 1)



Sources : ANPE, MES-DARES.

En revanche, la situation des chômeurs de 50 ans et plus ne s'améliore pas. Ainsi, selon une étude de la DARES de septembre dernier, le taux de chômage de cette catégorie a augmenté de 1,9 % au premier trimestre et de 0,4 % au deuxième.

L'effort doit donc être poursuivi. Certes, dans le cadre national, mais aussi, compte tenu du maintien d'un niveau élevé de chômage en Europe, à l'échelle communautaire.

II. LA SITUATION DE L'EMPLOI APPELLE DE NOUVELLES AMELIORATIONS DANS LES ETATS MEMBRES DE L'UNION EUROPEENNE

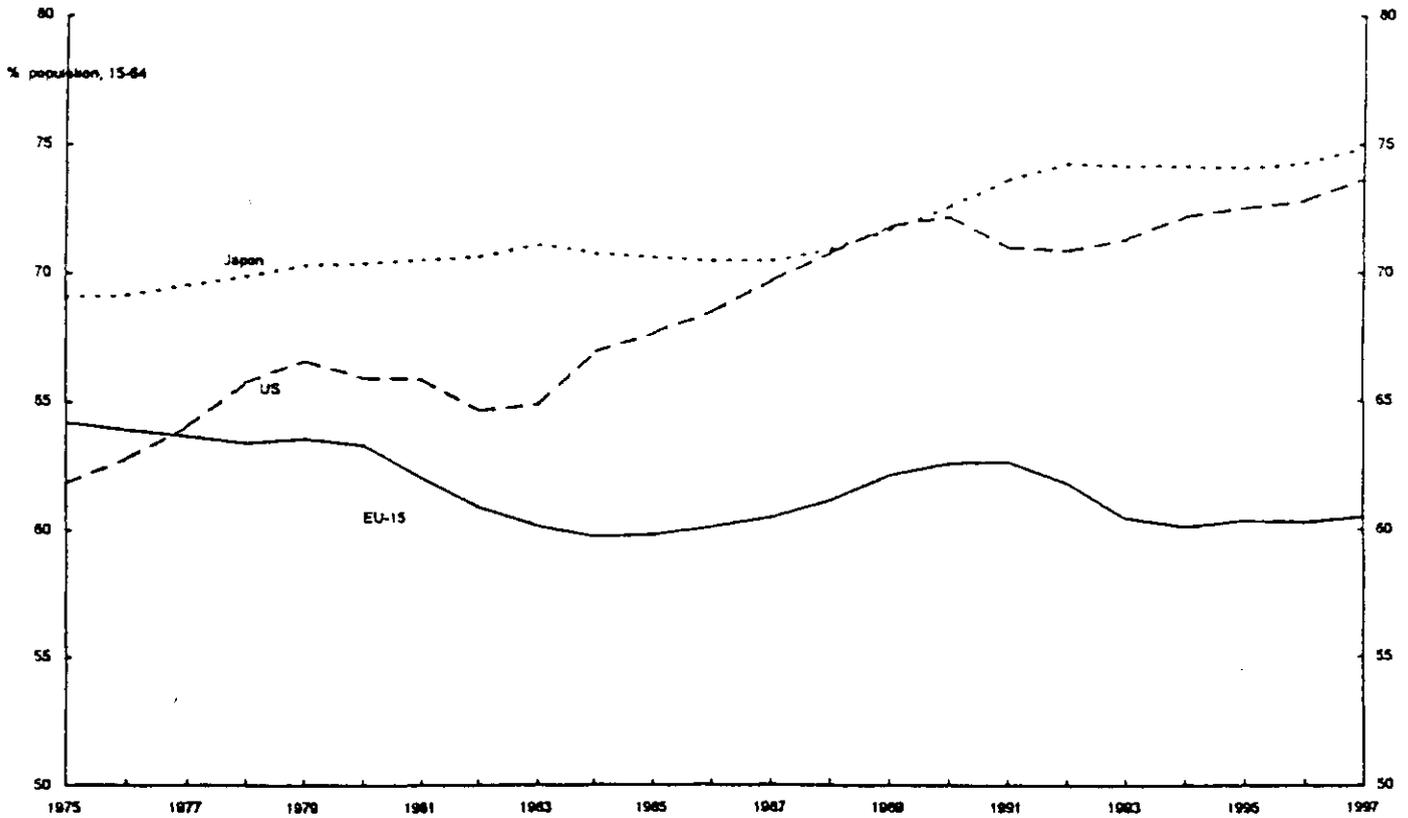
Malgré les progrès enregistrés, le chômage des Etats membres demeure, avec un taux moyen de l'ordre de 10 %, à un niveau excessif. Aussi, compte tenu de l'effet dynamique de la stratégie communautaire de l'emploi, de nouvelles voies doivent être proposées pour en améliorer la pertinence et la portée.

A. Une situation marquée par un niveau de chômage élevé

Certes, la situation de l'emploi évolue positivement au sein de l'Union européenne. Le rapport conjoint sur l'emploi de 1998 indique, en effet, que l'emploi s'est accru de 800.000 postes en 1997 et atteint aujourd'hui son plus haut niveau depuis 1992. Il estime que le chômage devrait, en conséquence, baisser à environ 10 % d'ici la fin de l'année.

On relève, toutefois, de multiples insuffisances : outre que le taux moyen de chômage reste trop élevé dans l'absolu - il correspond, rappelons-le, à environ 18 millions de demandeurs d'emploi -, **le taux actuel d'emploi, qui est de 60,5 % aujourd'hui dans l'Union européenne, est bien inférieur au taux de 64 % atteint au milieu des années 1970** et se situe, ainsi que le montre le graphique ci-après, loin derrière le taux actuel des Etats-Unis (74 %) et du Japon (75 %).

TAUX D'EMPLOI DE L'UNION EUROPEENNE, DES ETATS-UNIS
ET DU JAPON - 1975-1997

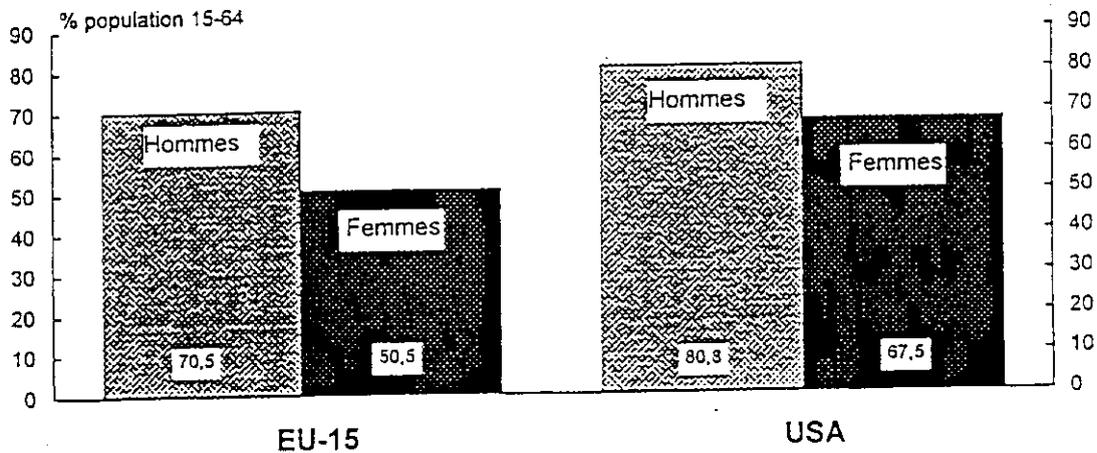


Source : Commission européenne, *Rapport sur les taux d'emploi 1998*.

Par ailleurs, le rapport conjoint sur l'emploi de 1998 considère que **les taux actuels de création d'emploi ne sont pas suffisants pour résorber l'effectif existant de chômeurs et offrir des postes aux nouveaux venus sur le marché du travail.**

Autres sources d'inquiétude : **la persistance du chômage de longue durée** - qui représente à peu près la moitié du chômage global -, le niveau élevé du chômage des jeunes - qui s'élevait à 19,8 % en mai 1998, soit près de deux fois plus que la moyenne - **et le manque de qualifications d'une partie importante des demandeurs d'emploi** - environ la moitié des chômeurs de plus de 25 ans ne disposeraient pas de qualifications autres que celles de l'enseignement obligatoire. On observe, d'autre part, comme le montre le graphique joint, **un écart marqué entre les sexes.**

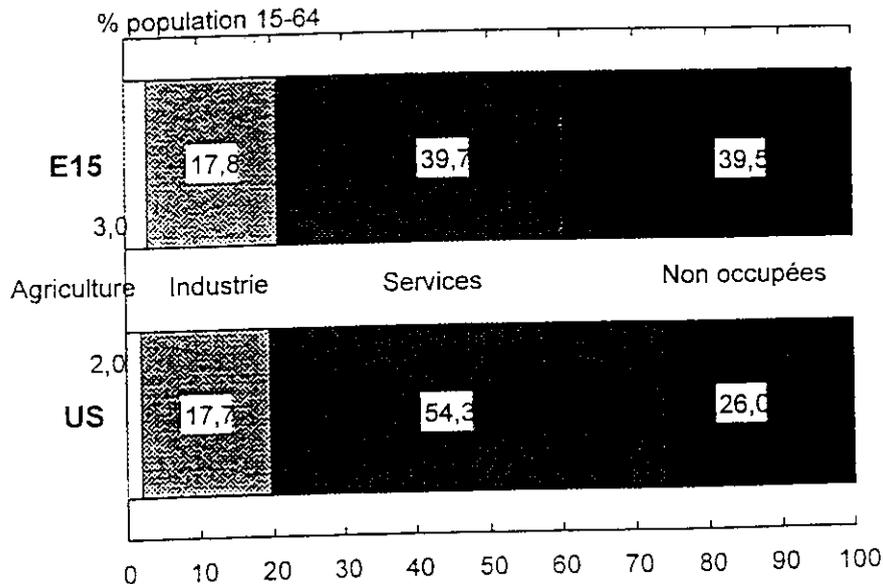
**TAUX D'EMPLOI DES HOMMES ET FEMMES DE L'UNION EUROPEENNE
ET DES ETATS-UNIS - 1997**



Source : Commission européenne, *Rapport sur les taux d'emploi 1998*.

Force est également de constater la faible part relative des services dans l'emploi total dans l'Union européenne. Ainsi, le graphique joint, présenté par la Commission dans le rapport sur les taux d'emploi en 1998, révèle que, si la part de l'industrie (17,8 %) est comparable à celle des Etats-Unis (17,7 %), celle des services y est nettement inférieure (39,7 % contre 54,3 %).

**TAUX D'EMPLOI PAR GRAND SECTEUR DANS
L'UNION EUROPEENNE - 1997**



Source : Commission européenne, *Rapport sur les taux d'emploi 1998*.

Selon la Commission, le potentiel de croissance dans ce secteur est donc considérable. Elle ajoute que « *les hausses futures du taux d'emploi global dépendront de l'expansion de l'emploi dans les services* ». De fait, si ce secteur a beaucoup progressé dans l'Union depuis 1985, et s'il représente déjà plus de 50 % de l'emploi total au Danemark, en Suède et au Royaume-Uni, sa part n'a pratiquement pas varié en Italie, en France et en Allemagne. C'est dans les services collectifs (éducation, santé, services sociaux, services de loisirs et administration publique) que les écarts apparaissent les plus nets : alors qu'ils représentaient, en 1997, 21,4 % de l'emploi aux Etats-Unis, ce chiffre s'élevait à 17,8 % en moyenne dans l'Union, avec de fortes disparités entre les Etats : 15 % en Allemagne et en Autriche ; 18 % en Belgique, en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni ; 26 % au Danemark. Les différences sont également sensibles dans la distribution, l'hôtellerie et la restauration (11,2 % dans l'Union contre 16 % aux Etats-Unis en 1997), les services financiers et les services aux entreprises.

On note, enfin, de **très fortes inégalités de taux de chômage au sein de l'Union**. Un rapport d'Eurostat, l'office statistique des communautés européennes, publié en septembre dernier, révèle, par exemple, que le chômage dans les différentes régions de l'Union varie de 2,5 % au Luxembourg à 32 % en Andalousie. On observe également des différences marquées entre les régions d'un même Etat, comme en Allemagne - où le taux va de 4,8 % en Haute-Bavière à 21,5 % dans la région de Dessau - ou en Italie -3,8 % dans le Trentin-Haut-Adige et 26,1 % en Campanie. Par ailleurs, si le chômage a diminué dans 115 des 200 régions observées entre avril 1996 et avril 1997, il a progressé dans 73 d'entre elles et est resté stable dans 12.

Tout cela atteste, si tant est qu'il en soit encore besoin, la nécessité d'imaginer des solutions nouvelles dans le cadre de la politique européenne de l'emploi.

B. Propositions

Le Rapporteur suggère deux types de propositions : les unes relevant d'un domaine précis; d'autres, d'ordre général.

1) Propositions concernant un secteur déterminé

En premier lieu, le Rapporteur considère qu'**il faudrait rétablir la ligne directrice 12 pour 1998 dans le projet de lignes directrices pour**

1999. Rappelons qu'elle prévoyait que chaque Etat membre « examinera, sans obligation, l'opportunité de réduire le taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les services à forte intensité de main-d'oeuvre et non exposés à la concurrence transfrontalière ». Trois arguments, au moins, plaident en faveur de ce rétablissement :

- on ne peut prétendre que cette formule prescrit une contrainte excessive, puisqu'elle se borne à un examen, qui n'est, au surplus, pas obligatoire ;

- il est de l'intérêt de la France que cette orientation soit intégrée dans la stratégie européenne pour l'emploi, dans la mesure où elle souhaite recourir à ce type de moyens. Rappelons, à cet égard, que la loi de finances pour 1998 avait assujéti au taux réduit des opérations de rénovation et d'amélioration dans le logement social, au même titre que les opérations de construction depuis la loi de finances pour 1996 ; que la commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté, au cours de l'examen en première lecture du projet de loi de finances pour 1999, un amendement prévoyant la réduction du taux de TVA sur les travaux d'amélioration et d'entretien dans l'habitat, amendement qui a finalement été rejeté en séance publique pour sa non-conformité au droit communautaire. Or, la réglementation communautaire relative à la TVA, aujourd'hui restrictive en la matière, devrait être prochainement réformée : il est donc important pour la France que l'Union prenne position dès maintenant, dans ses lignes directrices, en faveur de cette orientation ;

- il est aussi de l'intérêt de l'Union, dont on a vu le retard qu'elle accuse en termes d'emplois dans les services, de rechercher tous les moyens fiscaux de nature à développer ces derniers, *a fortiori* s'ils présentent une forte intensité de main-d'oeuvre.

Deuxièmement, **il n'apparaît pas opportun de maintenir la formulation du début du projet de la ligne directrice 9, qui précise que chaque Etat membre accordera une attention particulière aux besoins des minorités ethniques concernant l'accès au marché du travail.**

D'une part, parce que l'expression qui suit - « d'autres groupes et individus défavorisés »- recouvre le champ des minorités ethniques et rend, de ce fait, la référence à ces dernières superflue. D'autre part, dans la mesure où, s'agissant de l'accès au marché du travail et juste après l'évocation des personnes handicapées, cet ajout pourrait être interprété comme une invitation à promouvoir des dispositifs de discrimination positive -tels que des quotas, par exemple, comme il en existe notamment aux Etats-Unis. Cette approche n'est, à l'évidence, pas conforme à l'esprit

européen ni, en tout état de cause, à la philosophie universaliste et égalitaire de la République française.

En troisième lieu, **il pourrait être judicieux d'assortir certaines orientations des lignes directrices d'objectifs quantifiés** - accompagnés d'un calendrier de mise en oeuvre - comme c'est déjà le cas pour l'insertion professionnelle des jeunes et des chômeurs de longue durée. Il pourrait en être ainsi, par exemple, pour le développement de l'apprentissage (ligne directrice 6), l'accès des personnes handicapées au marché du travail (ligne directrice 9), la réduction du montant des charges pesant sur les entreprises (ligne directrice 10), celle de la charge fiscale totale, en particulier celle grevant le travail (ligne directrice 14) et l'accroissement des emplois dans les services (ligne directrice 12).

Le Rapporteur considère, en effet, qu'il convient **de déployer la même énergie au niveau européen à lutter contre le chômage qu'à favoriser, comme on l'a fait, la convergence des économies des pays membres dans la perspective de la création de l'euro**. Il préconise donc que l'Union établisse des critères de convergence pour l'emploi, qui, tout en incitant fortement les Etats à se mobiliser énergiquement en faveur de l'emploi, leur laissent une marge de manoeuvre suffisante pour tenir compte de la diversité des situations, des cultures et des choix politiques des pays.

2) Propositions d'ordre général

D'abord, le Rapporteur juge utile de **rappeler**, dans la proposition de résolution qu'il vous propose d'adopter à la suite de ce rapport, **le contenu de la résolution de l'Assemblée nationale du 21 juin dernier sur le même sujet**. En effet, si l'évolution de la situation justifie une nouvelle résolution, permettant à l'Assemblée de compléter la position qu'elle avait exprimée au printemps, celle-ci n'en conserve pas moins toute sa pertinence, qu'il s'agisse de la nécessité d'une meilleure coordination des politiques économiques nationales, de l'infléchissement de la politique communautaire au Sommet de Luxembourg, de l'élaboration des plans nationaux pour l'emploi, de la demande au Gouvernement français d'obtenir des garanties quant à la pérennité des crédits engagés dans le cadre de « l'initiative pour l'emploi », à la réforme du régime de la TVA, à l'élaboration de textes communautaires dans le domaine de la fiscalité des entreprises, à la réforme des fonds structurels ou à la relance des quatorze projets de réseaux transeuropéens de transport, pour ne rappeler que les principaux points.

Deuxièmement, il lui paraît souhaitable, dans la perspective de l'effort de convergence qu'il appelle de ses vœux, de **préciser dans les lignes directrices pour 1999, que, hormis les cas où des objectifs quantitatifs sont fixés dans ces lignes, les Etats doivent se donner, autant que possible, ce type d'objectifs et un calendrier pour les atteindre.**

Il est, par ailleurs, nécessaire, pour que ces objectifs aient réellement un sens et que les actions des Etats membres puissent être comparées, de **prévoir, dans les lignes directrices, que les Etats sont tenus d'harmoniser certains indicateurs de performance, de suivi et d'évaluation dans un délai donné.** Et ce, au moins s'agissant des indicateurs permettant de mesurer la conformité des résultats obtenus aux objectifs quantifiés prévus par les lignes directrices. La Commission insiste, d'ailleurs, sur ce point dans sa présentation du projet de lignes directrices pour 1999. Elle précise qu'elle continuera à travailler avec les Etats membres à l'élaboration de données comparables et d'indicateurs de performance. Elle ajoute qu'elle espère présenter dans le rapport conjoint de 1999 les résultats les plus performants dans les domaines liés à la création d'entreprises et d'emplois (facilité de création d'une nouvelle entreprise ; coûts de l'embauche d'un travailleur supplémentaire ; difficultés et coûts du recours à un service d'aide à domicile). Le Rapporteur estime que cette démarche ne doit pas rester au stade des intentions. Il propose donc de lui donner, dans les secteurs pour lesquels ont été définis des objectifs quantifiés, un caractère obligatoire.

Il serait également utile de **prévoir que l'application de la stratégie européenne de l'emploi par les Etats membres fait l'objet d'une évaluation régulière et indépendante.** Régulière, dans la mesure où il serait souhaitable d'infléchir, de modifier ou de compléter tel ou tel aspect des lignes directrices pour l'année suivante en fonction de l'appréciation précise de ses effets lors de l'année en cours ou passée ; indépendante, parce que toute évaluation faite par une instance qui est partie prenante à la conception ou à la mise en oeuvre d'une politique peut être sujette à caution.

Il serait souhaitable, à cet égard, que l'on profite de l'actuelle relance du dispositif d'évaluation des politiques publiques pour soumettre à évaluation le plan national d'action français en faveur de l'emploi. Rappelons, en effet, que dans la perspective de cette relance, le Premier ministre a, dans une circulaire du 7 septembre dernier, invité ses ministres à lui soumettre des projets d'évaluation de grandes politiques interministérielles.

Toujours en matière d'évaluation, **il paraît opportun d'inviter les Etats membres, dans la présentation des lignes directrices, à élaborer des études d'impact des mesures qu'ils envisagent de prendre.** Ce dispositif d'évaluation *a priori* s'applique déjà en France, notamment pour les projets de loi et les projets de décret en Conseil d'Etat. Il permet d'apprécier les conséquences juridiques, administratives, budgétaires, mais aussi économiques et sociales, des textes envisagés, et, par conséquent, de les améliorer avant leur publication.

Il serait, en outre, souhaitable de **donner corps à la proposition** émise, il y a quelques années par Jacques Delors, **de lancer un emprunt européen visant à financer de grands programmes communautaires.** Que ce soit, par exemple, dans le domaine des infrastructures, des réseaux de communication ou des nouvelles technologies. Cette mesure, en même temps qu'elle renforcerait l'idée d'une communauté de destin, pourrait favoriser un regain de croissance et, partant, de nouvelles créations d'emplois. Rappelons, en effet, que, sur les 26 projets jugés prioritaires par la Commission en 1993 dans le cadre du livre blanc « Croissance, compétitivité, emploi », 14 seulement ont été finalement retenus -lors du Conseil européen d'Essen des 9 et 10 décembre 1994- ; et que le financement de ces projets demeure relativement limité.

Il paraît enfin nécessaire **d'appeler les Etats membres, et particulièrement le Gouvernement français, à mieux utiliser les crédits accordés dans le cadre des fonds structurels, notamment du FSE.** Il est établi, en effet, que sur les 43 milliards de crédits communautaires accordés à la France métropolitaine depuis 1994, une vingtaine seulement ont été engagés sur des projets de développement Or, on estime que le nombre d'emplois qui auraient pu être maintenus ou créés si la totalité de cette enveloppe avait été utilisée s'élèverait à 84 000. Compte tenu du fait que ces crédits ne seront plus récupérables à partir de l'an 2 000 du fait de la nouvelle programmation des fonds structurels, il est urgent de prendre toutes les dispositions pour les employer au mieux d'ici là. Le Rapporteur souhaite que le critère de la création d'emplois soit pris en compte à cet effet de manière prioritaire.

*
* *

On le voit : l'Europe est en train de se donner le grand projet pour l'emploi dont elle avait besoin. Besoin, certes, de s'attaquer au fléau spécifique du chômage, mais aussi de montrer sa capacité à s'unir face aux

dangers qui la menacent. Bref, prouver que l'Europe n'a pas seulement une volonté économique, mais aussi politique et sociale.

Le sommet européen informel, qui s'est tenu à Pörtlach les 24 et 25 octobre derniers, offre d'excellentes perspectives pour le Conseil européen de Vienne de décembre. Il est, en effet, significatif que les Quinze -dont les deux nouveaux venus, le Chancelier allemand Gerhard Schröder et le Président du Conseil italien Massimo D'Alema- aient marqué leur souhait de relancer la croissance et de mener une politique volontariste de création d'emplois.

Dans ce contexte, la France, qui a largement contribué à l'émergence du processus d'Amsterdam et de Luxembourg, doit continuer à faire entendre sa voix.

Plus cette voix représentera la position de l'opinion et des élus, plus elle sera forte et légitime aux yeux de nos partenaires.

Aussi est-il nécessaire que l'Assemblée nationale apporte une contribution claire et constructive au projet de stratégie européenne pour 1999. Et ce - osons l'espérer sur un sujet d'importance nationale - en dépassant les clivages politiques et de la façon la plus consensuelle.

*
* *

En conclusion, le Rapporteur a proposé à la Délégation de déposer une proposition de résolution reprenant ces différents points, de telle sorte que l'Assemblée puisse s'exprimer sur l'évolution de la stratégie européenne pour l'emploi avant le Conseil européen de Vienne des 12 et 13 décembre.

Après avoir salué la qualité du rapport et de la proposition de résolution, **Mme Michèle Alliot-Marie** a souhaité ajouter à celle-ci l'idée de recenser tous les freins à l'emploi, qu'ils soient d'origine nationale ou communautaire, juridique ou administrative. Elle a cité les complications administratives et les effets de seuil empêchant les PME de se développer, voire les contraignant à réduire leur activité et leur effectif. De même, un certain nombre de mesures communautaires créent des exigences nouvelles qui peuvent conduire à la fermeture d'entreprises, comme c'est le cas pour certaines exploitations agricoles.

Mme Nicole Catala a demandé au Rapporteur si la France était isolée au sein de l'Union européenne dans sa politique de réduction massive de la durée du temps de travail. Elle a également noté que, dans notre pays, cette réduction n'était pas négociée mais légale et obligatoire, avant de regretter que peu d'actions aient été engagées jusqu'à présent pour simplifier les formalités administratives, affecter des ressources aux mesures actives pour l'emploi et concilier la vie familiale et la vie professionnelle. Mme Nicole Catala a regretté l'absence d'incitation communautaire à la baisse de la TVA sur les services à forte intensité de main-d'œuvre, ce qui aurait permis de compenser l'opposition néfaste de la Commission européenne à la baisse des charges sociales dans ces secteurs. Elle a craint que la multiplication des procédures d'évaluation ne masque la relative incapacité des pouvoirs publics en matière de création d'emploi, celle-ci résultant avant tout de la croissance économique. Elle a exprimé des réserves sur l'idée d'un grand emprunt européen, qui irait à l'encontre de la nécessaire maîtrise des dépenses publiques en Europe.

M. Yves Dauge, ayant rappelé que le financement d'un programme de grands travaux venait d'être évoqué par le ministre délégué chargé des affaires européennes, a estimé que la proposition de résolution devrait le mentionner. Il a suggéré de renforcer l'articulation entre les entreprises, la recherche et les technologies de pointe, pour favoriser la création d'emplois ainsi que le dépôt et l'exploitation de brevets.

Mme Béatrice Marre a souhaité que l'on mentionne dans la proposition de résolution les efforts à entreprendre pour la qualification et la requalification des personnes et l'amélioration de la parité hommes-femmes.

M. François Loncle a regretté que la stratégie de certains groupes industriels non communautaires, en particulier américains, déstabilisent nos politiques de l'emploi. Ces groupes ont deux pratiques constantes, à savoir l'exploitation maximale des primes en tous genres et la compression extrême des coûts de production, qui aboutissent à une accélération des délocalisations d'entreprises d'un pays à l'autre, singulièrement dans le secteur automobile.

En réponse aux intervenants, **M. Alain Barrau** a admis l'objectif consistant à lutter contre l'abondance et l'enchevêtrement des dispositions nationales et communautaires pouvant constituer des freins à l'emploi. Il a remarqué qu'en matière de réduction du temps de travail, nous étions, en France, dans une phase de négociations, et qu'au niveau communautaire, la Commission avait intégré ce thème dans ses lignes directrices. Il a maintenu sa volonté de mentionner dans la proposition de résolution le financement de projets d'intérêt communautaire - grands ou petits - par un

emprunt européen, ce qui n'aurait pas de répercussion sur les budgets nationaux et qui permettrait, comme le rappelle M. Jacques Delors, d'utiliser une capacité d'emprunt inutilisée. Il a accepté les suggestions de mentionner dans la proposition de résolution les efforts de qualification tout au long de la vie et d'instaurer la parité hommes-femmes, ainsi que la nécessaire articulation de la recherche, des transferts de technologie et de la création de très petites entreprises de haute technologie pour la création d'emplois.

La Délégation a décidé de déposer la proposition de résolution ainsi modifiée, dont le texte figure ci-après.

Document
mis en distribution
le 13 novembre 1998

N° 1184

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 novembre 1998

PROPOSITION DE RESOLUTION

**sur la proposition de lignes directrices pour les politiques
de l'emploi des Etats membres pour 1999
[COM(1998) 574 final / E 1171]**

(Renvoyée à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement)

PRÉSENTÉE,

en application de l'article 151-1 du Règlement,

PAR M. ALAIN BARRAU

Rapporteur de la Délégation
pour l'Union européenne,

Député.

Emploi.

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 14 mai dernier, la Délégation a déposé une proposition de résolution sur la proposition de règlement (CE) du Conseil relative au fonds social européen (COM (1998) 131 final / n° E 1061), dans laquelle elle se félicitait, notamment, que la France ait obtenu, lors du Conseil européen de Luxembourg des 20 et 21 novembre 1997, un infléchissement de la politique communautaire en faveur de l'emploi et de la croissance. Elle soulignait, en outre, qu'à travers l'adoption de lignes directrices pour l'emploi pour 1998, se dessinait une nouvelle approche du marché du travail, et notait avec intérêt que ces lignes insistaient sur l'urgence de lutter contre le chômage des jeunes et le chômage de longue durée et sur la nécessité de promouvoir l'aménagement et la réorganisation du temps de travail. Cette proposition de résolution a été adoptée par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales le 4 juin, puis est devenue définitive le 21 juin en application de l'article 151-3 du Règlement de l'Assemblée nationale.

Cette résolution était justifiée par le lien étroit existant entre la politique communautaire de l'emploi et la réforme du fonds social européen, qui en constitue le « bras financier », comme l'avait souligné le Commissaire en charge des affaires sociales, M. Pádraig Flynn.

Or, depuis cette date, plusieurs faits marquants sont intervenus : le Conseil européen de Cardiff, qui s'est tenu les 15 et 16 juin derniers, a salué les efforts entrepris dans les plans nationaux pour l'emploi - adoptés par les pays membres en application des lignes directrices - et invité les Etats membres à mettre en place ceux-ci; ces plans ont ensuite été mis en oeuvre; enfin, la Commission a rendu publics, le 14 octobre dernier, sur la base des rapports transmis par les Etats membres, un rapport conjoint sur l'emploi et une proposition de lignes directrices pour 1999 en vue du Conseil européen de Vienne des 12 et 13 décembre prochains. Cette proposition contient, par rapport aux lignes pour 1998, plusieurs aspects nouveaux, qu'il s'agisse de l'expérimentation de taux réduits de TVA sur les services à forte intensité de main-d'oeuvre, de la révision des systèmes fiscaux et des régimes d'indemnisation du chômage ou des actions de formation.

Parallèlement, le contexte international a changé, et la situation de l'emploi a évolué : on note en France, par exemple, une légère diminution du chômage depuis le début de l'année. L'alternance politique en Allemagne constitue, à l'évidence, une donnée nouvelle pour l'avenir de l'Union.

Il paraît donc utile que l'Assemblée prenne position aujourd'hui, comme elle l'avait fait hier avant le sommet de Cardiff, sur cette avancée de la politique communautaire de l'emploi.

Tels sont les motifs qui justifient le dépôt de la présente proposition de résolution, que la délégation vous demande, en conclusion de son rapport (n° 1182), de bien vouloir adopter.

PROPOSITION DE RESOLUTION

Article unique

L'Assemblée nationale,

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

- Vu la proposition de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres pour 1999 (COM (1998) 574 final / E 1171),

- Vu la proposition de règlement (CE) du Conseil, relatif au fonds social européen (COM (1998) 131 final du 18 mars 1998 / E 1061),

- Vu la résolution du Conseil du 15 décembre 1997 sur les lignes directrices pour l'emploi en 1998,

- Vu la résolution de l'Assemblée nationale du 21 juin 1998 sur la proposition de règlement (CE) du Conseil relative au fonds social européen (COM (1998) 131 final / E 1061),

1 - Réitère la position qu'elle a exprimée dans sa résolution du 21 juin 1998 susvisée ;

2 - Approuve, sous les réserves suivantes, la proposition susvisée de lignes directrices sur l'emploi pour 1999 ;

3 - Demande au Gouvernement, s'agissant de cette proposition, d'obtenir :

- le rétablissement de la ligne directrice 12 pour 1998 - prévoyant que chaque Etat « examinera, sans obligation, l'opportunité de réduire le taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les services à forte intensité de main-d'oeuvre et non exposés à la concurrence transfrontalière » ;

- la suppression de la référence aux minorités ethniques dans la ligne directrice 9 ;

- la fixation d'objectifs quantifiés et d'un calendrier pour les atteindre concernant le développement de l'apprentissage et de la qualification (ligne directrice 6), l'accès des personnes handicapées au marché du travail (ligne directrice 9), la réduction du montant des charges pesant sur les entreprises (ligne directrice 10), celle de la charge fiscale totale, en particulier celle grevant le travail (ligne directrice 14) et l'accroissement des emplois dans les services (ligne directrice 12) ;

- le renforcement de la ligne directrice 18 relative à la lutte contre la discrimination sexuelle, en prévoyant que les Etats s'efforceront aussi de réduire l'écart entre hommes et femmes au regard des conditions de travail et de la promotion professionnelle ;

- la création d'une ligne directrice incitant les Etats à renforcer l'articulation entre les entreprises, la recherche et les universités, en vue de favoriser le dépôt des brevets et leur exploitation ;

- l'insertion d'une disposition prévoyant que, hormis les cas où des objectifs quantitatifs sont fixés dans les lignes directrices, les Etats doivent se donner, autant que possible, ce type d'objectifs et un calendrier pour les atteindre ;

- l'ajout d'une ligne directrice obligeant les Etats à harmoniser les indicateurs de performance, de suivi et d'évaluation permettant de mesurer la conformité des résultats de leurs actions aux objectifs quantifiés prévus dans les lignes directrices ;

- la création d'une ligne directrice prévoyant que la stratégie européenne de l'emploi fera l'objet d'une évaluation régulière et indépendante ;

- que l'on invite les Etats, dans la présentation des lignes directrices, à élaborer des études d'impact des mesures qu'ils envisagent de prendre et à recenser les freins à la création d'emplois ;

4 - Soutient la proposition tendant à lancer un emprunt européen destiné à financer un grand programme de projets d'intérêt

communautaire, dans le domaine des infrastructures, des réseaux de communication ou des nouvelles technologies, notamment ;

5 - Invite instamment le Gouvernement et les collectivités locales à utiliser, avant l'an 2000, les crédits restant attribués à la France dans le cadre des fonds structurels prévus pour la période 1994-1999, notamment du fonds social européen, en essayant de donner, chaque fois que c'est possible, la priorité à l'emploi ;

6 - Suggère au Gouvernement de tirer profit de la relance du dispositif d'évaluation des politiques publiques qu'il est en train de mettre en oeuvre pour procéder à l'évaluation de l'application du plan national d'action français pour l'emploi.

ANNEXES

Annexe 1 :
Dispositions du Traité d'Amsterdam relatives à la politique de l'emploi

LES POLITIQUES DE LA COMMUNAUTE

Titre VIII

Emploi

Article 125

Les Etats membres et la Communauté s'attachent, conformément au présent titre, à élaborer une stratégie coordonnée pour l'emploi et en particulier à promouvoir une main-d'oeuvre qualifiée, formée et susceptible de s'adapter ainsi que des marchés du travail aptes à réagir rapidement à l'évolution de l'économie, en vue d'atteindre les objectifs énoncés à l'article 2 du traité sur l'Union européenne et à l'article 2 du présent traité.

Article 126

1. Les Etats membres, par le biais de leurs politiques de l'emploi, contribuent à la réalisation des objectifs visés à l'article 125 d'une manière compatible avec les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté, adoptées en application de l'article 99, paragraphe 2.

2. Les Etats membres, compte tenu des pratiques nationales liées aux responsabilités des partenaires sociaux, considèrent la promotion de l'emploi comme une question d'intérêt commun et coordonnent leur action à cet égard au sein du Conseil, conformément à l'article 128.

Article 127

1. La Communauté contribue à la réalisation d'un niveau d'emploi élevé en encourageant la coopération entre les Etats membres et en soutenant et, au besoin, en complétant leur action. Ce faisant, elle respecte pleinement les compétences des Etats membres en la matière.

2. L'objectif consistant à atteindre un niveau d'emploi élevé est pris en compte dans la définition et la mise en oeuvre des politiques et des actions de la Communauté.

Article 128

1. Le Conseil européen examine, chaque année, la situation de l'emploi dans la Communauté et adopte des conclusions à ce sujet, sur la base d'un rapport annuel conjoint du Conseil et de la Commission.

2. 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 Etats 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.

3. Chaque Etat membre transmet au Conseil et à la Commission un rapport annuel sur les principales mesures qu'il a prises pour mettre en oeuvre sa politique de l'emploi, à la lumière des lignes directrices visées au paragraphe 2.

4. Sur la base des rapports visés au paragraphe 3 et après avoir obtenu l'avis du Comité de l'emploi, le Conseil procède annuellement, à la lumière des lignes directrices pour l'emploi, à un examen de la mise en oeuvre des politiques de l'emploi des Etats membres. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission, peut, s'il le juge approprié à la suite de son examen, adresser des recommandations aux Etats membres.

5. Sur la base des résultats de cet examen, le Conseil et la Commission adressent un rapport annuel conjoint au Conseil européen concernant la situation de l'emploi dans la Communauté et la mise en oeuvre des lignes directrices pour l'emploi.

Article 129

Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 et après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions, peut adopter des actions d'encouragement destinées à favoriser la coopération entre les Etats 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 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.

Ces mesures ne comportent pas d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres.

Article 130

Le Conseil, après consultation du Parlement européen, institue un Comité de l'emploi à caractère consultatif afin de promouvoir la coordination, entre les Etats membres, des politiques en matière d'emploi et de marché du travail. Le comité a pour mission :

- de suivre l'évolution de la situation de l'emploi et des politiques de l'emploi dans les Etats membres et dans la Communauté ;

- sans préjudice de l'article 207, de formuler des avis, soit à la demande du Conseil ou de la Commission, soit de sa propre initiative, et de contribuer à la préparation des délibérations du Conseil visées à l'article 128.

Dans l'accomplissement de son mandat, le comité consulte les partenaires sociaux.

Chaque Etat membre et la Commission nomment deux membres du comité.

Annexe 2 :
Résolution du Conseil européen sur la croissance et l'emploi, adoptée lors du
Conseil européen d'Amsterdam des 16 et 17 juin 1997

Le Conseil européen, réuni à Amsterdam le 16 juin 1997,

RAPPELANT les conclusions du Conseil européen d'Essen, l'initiative de la Commission intitulée « Action pour l'emploi - un pacte de confiance » et la Déclaration de Dublin sur l'emploi,

a adopté les orientations suivantes :

INTRODUCTION

1. Il est impératif de donner une impulsion nouvelle, afin de maintenir résolument l'emploi au premier plan des préoccupations politiques de l'Union. L'UEM et le Pacte de stabilité et de croissance renforceront le marché intérieur et favoriseront un environnement macro-économique non inflationniste avec des taux d'intérêt modérés, améliorant ainsi les conditions de la croissance économique et les possibilités d'emploi. En outre, 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. A cette fin, un des objectifs prioritaires devrait être de promouvoir l'existence d'une main-d'oeuvre 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. Les réformes structurelles doivent être complètes dans leur portée, par opposition à des mesures limitées ou occasionnelles, afin de traiter d'une manière cohérente la question complexe des incitations à la création et à l'acceptation d'emplois.

Les politiques économiques et sociales se renforcent mutuellement. Il conviendrait de moderniser les régimes de protection sociale, de manière à améliorer leur fonctionnement et à contribuer à la compétitivité, à l'emploi et à la croissance, établissant ainsi une base durable pour la cohésion sociale.

Cette approche, combinée à des politiques axées sur la stabilité, constitue la base d'une économie fondée sur les principes d'inclusion, de solidarité, de justice et d'environnement durable, et susceptible de bénéficier à tous les citoyens. L'efficacité économique et l'inclusion sociale sont des aspects complémentaires de la société européenne plus unie à laquelle nous aspirons tous.

Compte tenu de cette déclaration de principe, le Conseil européen invite tous les opérateurs économiques et sociaux, notamment les autorités nationales, régionales et locales et les partenaires sociaux, à assumer pleinement leurs responsabilités dans leurs sphères d'activités respectives.

DEVELOPPER LE PILIER ECONOMIQUE

2. Le traité, notamment ses articles 102 A et 103, prévoit une coordination étroite des politiques économiques des Etats membres, visée à l'article 3 A du traité. Si la responsabilité de la lutte contre le chômage incombe avant tout aux Etats membres, il nous faut reconnaître la nécessité à la fois d'améliorer l'efficacité de cette coordination et d'en élargir le contenu, en mettant en particulier l'accent sur les politiques de l'emploi. Plusieurs mesures sont nécessaires à cette fin.

3. Il s'agira de renforcer et de développer les grandes orientations des politiques économiques pour en faire un instrument efficace permettant d'assurer une convergence soutenue des performances économiques des Etats membres. Dans le cadre de politiques macro-économiques saines et soutenues et sur la base d'une évaluation de la situation économique dans l'Union européenne et dans chaque Etat membre, une attention accrue sera portée à l'amélioration de la compétitivité européenne, qui constitue une condition nécessaire à la croissance et à l'emploi, de manière à réaliser, parmi d'autres objectifs, la création d'emplois plus nombreux pour les citoyens européens. A cet égard, une attention particulière devrait être accordée à l'efficacité du marché du travail et des produits, aux innovations technologiques, aux possibilités pour les petites et moyennes entreprises de créer des emplois. Il conviendrait également, pour améliorer l'employabilité, d'accorder une attention pleine et entière aux systèmes de formation et d'éducation, y compris l'apprentissage tout au long de la vie, aux mesures d'incitation au travail prévues dans les régimes fiscaux et les régimes d'allocations et à la réduction des coûts non salariaux.

4. Les systèmes d'imposition et de protection sociale devraient être rendus plus favorables à l'emploi, ce qui améliorerait le fonctionnement des marchés de l'emploi. Le Conseil européen souligne qu'il est important pour les Etats membres de mettre en place un environnement fiscal qui stimule l'entreprise et la création d'emplois. Ces politiques, ainsi que d'autres deviendront un élément essentiel des grandes orientations, compte tenu des politiques nationales de l'emploi et des bonnes pratiques découlant de ces politiques.

5. Le Conseil est donc invité à tenir compte des programmes pluriannuels en matière d'emploi, comme cela est envisagé dans la procédure d'Essen, lorsqu'il définira les grandes orientations, afin de renforcer leurs aspects axés sur l'emploi. Le Conseil peut adresser les recommandations nécessaires aux Etats membres, conformément à l'article 103 paragraphe 4 du traité.

6. Cette coordination renforcée des politiques économiques complétera la procédure prévue dans le nouveau titre du traité concernant l'emploi, qui prévoit la création d'un comité de l'emploi chargé de travailler en étroite coopération avec le comité de politique économique. Le Conseil devrait faire en sorte que ces dispositions soient suivies d'effet immédiatement. Dans les deux procédures, le Conseil européen jouera son rôle d'intégration et de guide, conformément au traité.

7. L'Union européenne devrait compléter les mesures nationales en examinant systématiquement toutes les politiques communautaires pertinentes qui existent, y compris les réseaux transeuropéens et les programmes de recherche et de développement, en vue d'assurer qu'elles soient axées sur la création d'emplois et sur la croissance économique, tout en respectant les perspectives financières et l'Accord interinstitutionnel.

8. Le Conseil européen est convenu de mesures concrètes pour faire progresser au maximum l'achèvement du marché intérieur : rendre les règles plus efficaces, faire face aux principales distorsions de marché qui subsistent encore, éviter une concurrence fiscale préjudiciable, supprimer les obstacles sectoriels à l'intégration des marchés et assurer un marché intérieur au bénéfice de tous les citoyens.

9. Considérant que la mission de la Banque européenne d'investissement, telle qu'elle est définie à l'article 198 E du traité, est de contribuer, en faisant appel au marché des capitaux et à ses ressources propres, au développement équilibré et sans heurt du marché commun dans l'intérêt de la Communauté, nous reconnaissons le rôle important que jouent la Banque européenne d'investissement et le Fonds européen d'investissement dans la création d'emplois en Europe en y ménageant des possibilités d'investissement. Nous invitons instamment la BEI à développer ses activités dans ce domaine, en promouvant des projets d'investissement compatibles avec les principes et les pratiques de saine gestion bancaire et, plus particulièrement :

- à examiner la question de l'instauration d'une facilité de financement de projets de haute technologie pour les petites et moyennes entreprises, en coopération avec le Fonds européen d'investissement, en faisant éventuellement appel à des capitaux à risque, avec la participation du secteur bancaire privé ;

- à étudier ses possibilités d'intervention dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'environnement urbain et de la protection de l'environnement ;

- à intensifier ses interventions dans le domaine des grands réseaux d'infrastructure en examinant la possibilité d'octroyer des prêts à très long terme, principalement pour les quatorze grands projets prioritaires adoptés à Essen.

10. La Commission est invitée à présenter les propositions appropriées afin d'assurer que, à l'expiration du traité CECA en 2002, les recettes provenant des réserves en cours soient utilisées pour un fonds de recherche concernant des secteurs liés à l'industrie du charbon et de l'acier.

11. Cette stratégie globale permettra d'accroître au maximum les efforts que nous déployons pour promouvoir l'emploi et l'insertion sociale et pour lutter contre le chômage. Dans ce contexte, la création d'emplois, la protection des travailleurs et leur sécurité seront combinées avec la nécessité d'améliorer le fonctionnement des marchés du travail. Cela contribuera également au bon fonctionnement de l'UEM.

ENGAGEMENT RENOUVELE

12. Le Conseil européen invite toutes les parties, à savoir les Etats membres, le Conseil et la Commission, à mettre en oeuvre ces dispositions avec vigueur et résolution. Les possibilités offertes aux partenaires sociaux par le chapitre social, qui a été intégré dans le nouveau traité, devraient servir de support aux travaux du Conseil sur l'emploi. Le Conseil européen recommande le dialogue social et le recours intégral au droit communautaire en vigueur en matière de consultation des partenaires sociaux, y compris, le cas échéant, lors des processus de restructuration et en tenant compte des pratiques nationales.

13. Toutes ces politiques permettront aux Etats membres d'utiliser les forces de la construction européenne pour coordonner efficacement leurs politiques économiques au sein du Conseil de manière à créer un plus grand nombre d'emplois réels et à ouvrir la voie à une troisième phase fructueuse et durable de l'Union économique et monétaire, conformément au traité. Le Conseil européen demande aux partenaires sociaux d'assumer pleinement leurs responsabilités dans leurs domaines d'activité respectifs.

Annexe 3 :
**Extraits des conclusions de la Présidence du Conseil européen extraordinaire
sur l'emploi de Luxembourg des 20 et 21 novembre 1997**

LE DÉFI DE L'EMPLOI : UNE APPROCHE NOUVELLE

2. La question de l'emploi est au coeur des préoccupations du citoyen européen et tout doit être mis en oeuvre pour lutter contre le chômage dont le niveau inacceptable menace la cohésion de nos sociétés. Face à ce défi auquel il n'existe pas de réponse simple, le Conseil européen d'aujourd'hui - pour la première fois entièrement consacré au problème de l'emploi - veut marquer un nouveau départ pour la réflexion et l'action des Etats membres et de l'Union, engagées depuis le Conseil européen d'Essen.

3. A cette fin, le Conseil européen a décidé que les dispositions pertinentes du nouveau titre sur l'emploi du Traité d'Amsterdam seront immédiatement suivies d'effet. Cette décision permet en pratique l'application anticipée des dispositions relatives à la coordination des politiques de l'emploi des Etats membres, dès 1998. Cette coordination se fera sur la base d'orientations communes portant à la fois sur les objectifs et les moyens - les « lignes directrices pour l'emploi » - qui s'inspirent directement de l'expérience acquise dans la surveillance multilatérale des politiques économiques, avec le succès que l'on sait pour la convergence. Il s'agit, tout en respectant les différences qui existent entre les deux domaines et entre les situations de chaque Etat membre, de créer, pour l'emploi, comme pour la politique économique, la même volonté de convergence vers des objectifs décidés en commun, vérifiables et régulièrement mis à jour.

7. Le Conseil européen en appelle à la mobilisation de tous les acteurs : Etats membres, régions, partenaires sociaux, institutions communautaires, afin de saisir la chance unique qui s'offre aujourd'hui de changer le cours des choses en s'associant à la nouvelle démarche cohérente et déterminée définie par le Conseil européen dans les présentes conclusions.

8. Afin de marquer immédiatement sa volonté d'agir dans le sens d'une politique plus active d'accompagnement des efforts des Etats membres, le Conseil européen apporte son appui à deux initiatives concrètes, directement orientées vers le développement de l'emploi. La première est un plan d'action de la Banque Européenne d'Investissement visant à mobiliser en faveur des Petites et Moyennes Entreprises, des nouvelles technologies, de nouveaux secteurs et des réseaux transeuropéens, jusqu'à 10 milliards d'écus supplémentaires qui pourront générer un volume global d'investissement de 30 milliards d'écus. La seconde initiative résulte d'un accord entre Parlement et Conseil sur un redéploiement des crédits et comporte la création d'une nouvelle ligne budgétaire destinée notamment à aider les Petites et Moyennes Entreprises à créer des

emplois durables (« initiative européenne pour l'emploi »). Il est prévu de consacrer à cette ligne 450 millions d'euros sur les trois ans à venir.

[...]

UNE STRATEGIE COORDONNEE POUR LES POLITIQUES NATIONALES DE L'EMPLOI

22. Le Conseil européen a accueilli favorablement la communication de la Commission relative aux « lignes directrices » pour 1998 et a pris connaissance avec intérêt des contributions du Parlement européen, du Comité économique et social, du Comité des Régions et du Comité de l'emploi ainsi que de la déclaration commune des partenaires sociaux. Le Conseil européen a adopté, sur la base de la communication de la Commission, les conclusions reprises en Partie II ci-après qui s'articulent autour de quatre axes principaux : améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises pour permettre au marché du travail de réagir aux mutations économiques et renforcer la politique d'égalité des chances.

L'objectif de ces mesures qui s'insèrent dans la stratégie d'ensemble pour l'emploi est de parvenir à une augmentation significative du taux d'emploi en Europe sur une base durable. Le Conseil européen demande à la Commission de présenter tous les trois ans un rapport sur l'évolution du taux d'emploi en Europe.

Le Conseil européen attire l'attention sur l'importance particulière que revêtent les mesures préventives visant à infléchir l'évolution du chômage des jeunes et du chômage de longue durée grâce à une identification précoce des besoins individuels et à des réponses adaptées qui privilégient systématiquement les mesures actives d'insertion professionnelle par rapport aux mesures passives de soutien.

24. Le Conseil européen invite la Commission à soumettre rapidement son projet de « lignes directrices » pour 1998 conformément aux présentes conclusions de sorte que le Conseil puisse se prononcer à leur sujet avant la fin de l'année. Les plans d'action nationaux pour l'emploi basés sur ces « lignes directrices » devront être présentés pour examen au Conseil avant le Conseil européen de Cardiff dans la perspective de la fixation des « lignes directrices » pour 1999 par le Conseil européen de décembre 1998.

Annexe 4 :
Communication de la Commission - Proposition de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 1999

Le processus de Luxembourg

1. A la suite de l'accord intervenu lors du sommet d'Amsterdam, en juin 1997, concernant la mise en œuvre anticipée du nouveau titre consacré à l'emploi dans le Traité, la Commission a présenté des propositions de lignes directrices pour la politique de l'emploi des États membres en 1998. Les 20 et 21 novembre 1997, les chefs d'État et de gouvernement réunis en Conseil européen extraordinaire sur l'emploi, à Luxembourg, ont souscrit à une stratégie coordonnée pour les politiques nationales de l'emploi et ont approuvé une série de lignes directrices pour l'emploi en 1998.
2. Les États membres ont ensuite convenu d'incorporer les lignes directrices dans leurs plans d'action nationaux pour l'emploi et se sont engagés à soumettre leurs premiers plans d'action nationaux (PAN) suffisamment à temps avant le Conseil européen de Cardiff en juin². La Commission, après avoir reçu les PAN, a présenté au Sommet de Cardiff un rapport analysant les engagements pris par les États membres dans leur plan d'action national et évaluant si ces engagements correspondaient à la teneur et aux objectifs des lignes directrices pour l'emploi³. Les progrès accomplis ont été salués au cours du Sommet de Cardiff et les États membres ont été invités instamment à procéder à la mise en œuvre pratique des PAN.
3. Depuis le Sommet de Cardiff, tous les États membres ont rendu compte de l'état d'avancement de la mise en œuvre des plans et, conformément aux procédures fixées, la Commission présente maintenant pour le Conseil européen de Vienne un projet de Rapport conjoint contenant une évaluation des mesures prises par les États membres en harmonie avec les lignes directrices. La présente proposition, s'appuyant sur l'analyse présentée dans le Rapport conjoint, ainsi que sur le premier Rapport sur les taux d'emploi, demandé lors du Sommet sur l'emploi de Luxembourg, expose les propositions de lignes directrices de la Commission pour la politique de l'emploi des États membres en 1999. À l'issue du sommet de Vienne, la Commission présentera, selon la procédure suivie en 1997, un projet de résolution portant application de cette proposition en accord avec les conclusions du sommet.

Contexte économique et situation de l'emploi

4. Des progrès sont accomplis dans la création d'emplois et la lutte contre le chômage dans l'UE. L'emploi s'est accru de 800.000 postes en 1997 et a atteint aujourd'hui son plus haut niveau depuis 1992. Le taux de chômage devrait avoir baissé à 10% environ d'ici à la fin de 1998. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire pour améliorer les performances d'emploi de l'UE ; les taux actuels de création d'emplois sont insuffisants pour éviter l'afflux de nouveaux venus dans le chômage de longue durée, résorber l'effectif existant de chômeurs et offrir des emplois aux nouveaux entrants sur le marché du travail. Le taux actuel d'emploi de 60,5% dans l'UE est bien inférieur au taux de 64% atteint au milieu des années '70, et se

² Résolution du Conseil du 15 décembre 1997.

³ Des lignes directrices à l'action concrète: examen des plans d'action nationaux pour l'emploi - COM(1998) 316 final

situe loin derrière le taux de 74% des États-Unis. Des politiques macroéconomiques et des réformes structurelles d'envergure correspondant aux grandes orientations de politique économique seront nécessaires pour redresser la situation. La mise en oeuvre des lignes directrices pour l'emploi exigera aussi une restructuration des dépenses publiques dans l'esprit des conclusions du conseil européen de Florence tout en respectant le Pacte de stabilité et de croissance.

5. L'analyse contenue dans le Rapport conjoint démontre que des efforts considérables sont consentis dans des États membres pour mettre en oeuvre les lignes directrices pour l'emploi. De sérieux efforts ont été entrepris pour relever les niveaux de qualification, améliorer l'environnement des entreprises et encourager la création d'emplois, prévenir le chômage de longue durée et moderniser l'organisation du travail. Certains résultats sont déjà visibles mais il s'agit d'un processus qui s'étend sur plusieurs années et les États membres devront s'engager en continu pendant plusieurs années pour assurer un progrès durable. Les partenaires sociaux seront également appelés à jouer un rôle essentiel dans le succès de l'opération.
6. Des changements récents survenus dans l'économie mondiale, que la Commission suit attentivement, ont rendu l'environnement international moins favorable que prévu. Toutefois, les solides fondations économiques mises en place dans l'UE et la réelle convergence réalisée dans la période préparatoire de l'UEM sont propices à une croissance économique non inflationniste continue et durable. En outre, les mesures actuellement adoptées par les États membres dans leurs PAN pour renforcer l'efficacité des marchés du travail contribueront aussi à atténuer tout effet négatif et, à la longue, relèveront le taux d'emploi de l'UE.

Une approche cohérente

7. Les quatre piliers qui structurent actuellement les lignes directrices - employabilité, esprit d'entreprise, adaptabilité et égalité des chances - constituent le fondement d'une approche intégrée et pluriannuelle de l'emploi et ne nécessitent aucune adaptation. En outre, par souci de cohérence et de continuité de la politique, et devant la nécessité de consolider le processus, la Commission est d'avis que les changements éventuels apportés aux Lignes directrices pour 1999 devraient être réduits au minimum.
8. Des discussions entreprises au début de cette année avec les États membres dans le but de préparer les PAN ont fait apparaître un certain nombre de lacunes dans la portée et le champ d'application des lignes directrices pour 1998, ainsi que la nécessité d'apporter des éclaircissements à propos de quelques problèmes. Certains d'entre eux sont d'ailleurs évoqués dans les conclusions du Sommet de Cardiff. Dans ces conditions, la Commission a décidé de proposer un nombre restreint d'adaptations des lignes directrices pour 1999. (Par souci de facilité, les lignes directrices pour 1999 seront numérotées et les adaptations proposées seront indiquées en caractère gras dans l'annexe).
9. Les principales adaptations des orientations pour 1999 sont les suivantes :

→ Accentuation des mesures actives

Maints États membres s'efforcent de revoir leurs systèmes fiscaux et régimes d'allocation afin d'encourager la participation active au monde du travail et d'éviter l'exclusion sociale. Le but est de rendre plus attrayantes l'acceptation d'un travail ou les possibilités de formation⁴. La

⁴ Rapport de la Commission sur "La protection sociale en Europe 1997" - COM (98) 243.

Commission estime que la prise en compte de ces efforts justifie une nouvelle ligne directrice dans le sens d'un réexamen et d'une réforme des systèmes fiscaux et des régimes d'allocation. Dans le même temps, la Commission préconise une réévaluation critique de prestations existantes comme les préretraites qui incitent des travailleurs à anticiper leur départ du monde du travail (ligne directrice 4). La Commission présentera sous peu une Communication intitulée "Moderniser les services publics de l'emploi (spe) pour soutenir la stratégie européenne de l'emploi" afin de faire prendre conscience du rôle important joué par les SPE dans l'approche préventive et stimulante.

→ **Apprentissage tout au long de la vie**

L'importance de l'apprentissage tout au long de la vie dans la promotion d'une main-d'œuvre qualifiée et adaptable n'est pas suffisamment reconnue dans les lignes directrices actuelles. La Commission propose donc d'y remédier en introduisant une référence spécifique aux besoins en compétences dans les technologies de l'information et de la communication ainsi qu'à la nécessité de faciliter l'accès des travailleurs plus âgés à ces technologies. La Commission invite également les États membres à se fixer eux-mêmes des objectifs afin d'accroître progressivement le nombre de travailleurs bénéficiant chaque année de ces mesures (ligne directrice 6).

→ **Un marché du travail ouvert à tous**

L'inclusion en 1998 d'une ligne directrice relative spécifiquement à l'insertion des personnes handicapées dans la vie professionnelle met en évidence l'absence d'une telle disposition en faveur d'autres catégories et personnes défavorisées. Il est un fait évident que certaines catégories et personnes comme, par exemple, les handicapés et les minorités ethniques, sont victimes, d'une façon disproportionnée, du chômage et d'un manque de possibilités sur le lieu de travail. Il est donc proposé de resituer cette ligne directrice dans le pilier de l'employabilité et d'étendre son application à des catégories et personnes qui rencontrent des difficultés pour acquérir des qualifications et accéder au marché du travail (ligne directrice 9).

→ **Exploiter le riche potentiel d'emplois du secteur des services**

Les lignes directrices pour 1998 évoquent la nécessité d'exploiter le potentiel de création d'emplois au niveau local, dans l'économie sociale et en fonction de besoins qui ne sont pas satisfaits aujourd'hui sur le marché. La Commission pense que pour 1999, une ligne directrice spécifique doit être définie pour encourager une création d'emplois plus dynamique dans le secteur des services où l'Union européenne est à la traîne derrière les États-Unis. En outre, les États membres doivent exploiter plus activement le potentiel d'emplois de la société de l'information. Des études récentes montrent l'émergence de goulots d'étranglement, en particulier au niveau des qualifications, qui doivent être résorbés pour que s'épanouisse le potentiel d'emplois dans ce secteur (ligne directrice 13). Comme il a été demandé lors du Sommet sur l'emploi de Luxembourg, la Commission présentera au Conseil européen de Vienne un rapport sur les possibilités d'emplois dans la société de l'information.

→ **Concilier la vie professionnelle et la vie familiale**

À l'occasion de réunions ministérielles organisées sous les présidences britannique et autrichienne, une attention particulière a été accordée à l'importance de services de prise en charge abordables, accessibles et de haute qualité, ainsi qu'à des conditions de travail flexibles pour promouvoir la conciliation des responsabilités professionnelles et des tâches familiales. C'est pourquoi, la Commission propose un renforcement de cette ligne directrice pour 1999 (ligne directrice 19).

10. Un certain nombre de changements moins profonds, destinés essentiellement à clarifier la portée ou l'interprétation de certaines lignes directrices, sont également suggérés :

- sous le pilier Employabilité, l'idée de réduire le nombre de jeunes qui quittent le système scolaire prématurément est étendue aux jeunes ayant des difficultés d'apprentissage (ligne directrice 7). Cette précision est nécessaire parce que la définition de l'abandon prématuré de la scolarité diffère d'un État membre à l'autre. L'implication des ministres et ministères de l'éducation dans l'élaboration des PAN et les liens étroits qui se nouent actuellement entre la politique de l'éducation et la politique du marché du travail est une évolution très encourageante du processus de Luxembourg.
- Le pilier de l'Esprit d'entreprise fait maintenant référence à la prise en compte de la dimension entrepreneuriale par l'ensemble de la société et évoque la nécessité d'offrir aux entrepreneurs une formation à l'esprit d'entreprise et des services de soutien ciblés (ligne directrice 10). La référence à la réduction des frais généraux et des charges administratives des entreprises est étendue aux frais encourus au moment de la création d'une entreprise (ligne directrice 11). La Communication et le Plan d'action⁴ présentés récemment par la Commission en réponse au rapport de la task force simplification de l'environnement des entreprises (BEST) contient un certain nombre de recommandations, complémentaires aux lignes directrices sur l'emploi, dans des domaines comme la réduction des entraves et la simplification de l'environnement des entreprises. Le plan contient un calendrier d'action. Pour améliorer réellement l'environnement des entreprises, il importera d'assurer la cohérence entre le plan d'action et ces lignes directrices au niveau politique et à celui de la mise en œuvre.
- En ce qui concerne le pilier de l'Adaptabilité, le texte affirme maintenant qu'un étroit partenariat devrait être développé à tous les niveaux appropriés (de l'Union européenne, de l'État membre, du secteur et de l'entreprise) (ligne directrice 15) et que le cadre réglementaire en vigueur devrait être revu pour soutenir l'adaptabilité (ligne directrice 17). Bien que le rôle fondamental que les partenaires sociaux doivent jouer dans ce pilier soit reconnu, il existe manifestement une certaine imprécision quant à l'étendue de leurs responsabilités et au niveau auquel une action doit être entreprise. Afin d'établir un programme d'action et de jeter les bases d'un progrès dans le domaine essentiel de l'organisation du travail, la Commission soumettra sous peu une communication sur la modernisation de l'organisation du travail. Le but est d'aborder positivement le processus de changement en établissant un équilibre entre la flexibilité des entreprises et la sécurité des travailleurs.

Problèmes horizontaux

11. Bien que ne nécessitant pas une adaptation du texte de lignes directrices particulières, les problèmes suivants devraient être pris en considération par les États membres au moment de l'élaboration de leurs PAN pour 1999 et dans leurs rapports sur la mise en œuvre de ces plans.

→ Intégration de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

En plus de l'action spécifique réclamée au titre du pilier sur l'égalité des chances, les États membres devraient adopter une approche d'intégration dans les autres piliers. Il s'agit, par exemple, de garantir aux femmes le bénéfice de politiques actives du marché de l'emploi au titre

⁴ Com (1998) 550.

du pilier de l'employabilité, proportionnellement à leur taux de chômage. De la même manière, les actions entreprises sous le pilier de l'esprit d'entreprise devraient tenir compte de la sous-représentation des femmes. Afin d'évaluer utilement les avancées réalisées en matière d'intégration, les États membres devront veiller à se munir de systèmes et de procédures appropriés de collecte de données.

→ **Société de l'information**

Alors que le pilier de l'esprit d'entreprise fait expressément mention du potentiel de création d'emplois de la société de l'information, les technologies de l'information et de la communication ouvrent également de nouvelles possibilités d'apprentissage dans le domaine de l'employabilité et de nouvelles formes d'organisation du travail plus flexibles et plus adaptables. Les perspectives d'avancée en matière d'égalité des chances sont également évidentes. Lorsqu'ils adapteront leur PAN pour 1999 afin de tenir compte des changements proposés actuellement, les États membres devraient profiter de l'occasion pour actualiser leurs stratégies relatives à la société de l'information et fournir des informations à ce propos dans leurs rapports sur la mise en œuvre des PAN en 1999.

→ **Travail non déclaré**

La communication de la Commission sur le travail non déclaré⁵ a ouvert un débat sur les possibilités d'action pour résoudre ce problème dans le cadre de la stratégie globale de l'emploi. La Commission pense que certaines des actions proposées dans les lignes directrices pour 1999 - réforme des systèmes fiscaux et des régimes d'allocation pour rendre le travail plus attrayant, réduction des frais généraux et des charges administratives des entreprises, réduction des coûts salariaux indirects sur la main-d'œuvre non qualifiée et peu rémunérée, reconnaissance de modèles d'organisation du travail plus variés et flexibles - pourraient contribuer à débusquer le travail non déclaré. Les sanctions et les contrôles de conformité ont également leur utilité.

→ **Promotion du développement local**

Le rôle et la responsabilité des partenaires aux niveaux régional et local doivent être plus amplement reconnus. Étant donné que tous les emplois sont créés à un niveau local, les autorités régionales et locales ont un rôle important à jouer pour garantir des conditions et des structures favorables. Elles doivent donc être encouragées à concevoir et mettre en œuvre des stratégies de développement et de création d'emplois. À cet égard, le partenariat avec les acteurs de l'économie sociale et les partenaires sociaux locaux est important.

→ **Objectifs quantitatifs et indicateurs**

Les lignes directrices pour 1998 contiennent trois objectifs opérationnels au niveau de l'Union européenne vers lesquels les États membres doivent tendre et qu'ils doivent finalement atteindre. Dans certaines autres lignes directrices, toutefois, les États membres sont supposés fixer leurs propres objectifs et échéances. La Commission considère que la fixation de ces objectifs ou buts concrets est capitale pour le succès de la stratégie ; sans données quantitatives et indicateurs comparables, il sera difficile d'évaluer les avancées et le succès des mesures. C'est pourquoi la Commission continuera à travailler avec les États membres à l'élaboration de données comparables et d'indicateurs d'avancée. Par exemple, la Commission espère être en mesure de présenter dans le Rapport conjoint de 1999 les résultats les plus performants obtenus dans trois domaines liés à la création d'entreprises et d'emplois :

⁵ COM (1998) 219.

- I. facilité de création d'une nouvelle entreprise,
- II. coûts de l'embauche d'un travailleur supplémentaire,
- III. difficultés et coûts du recours à un service d'aide à domicile.

Une approche comparative pourrait également être envisagée pour évaluer la croissance de l'emploi dans l'économie sociale ou dans le domaine du développement local où d'importantes différences de performances subsistent entre les États membres. De la même manière, l'impact sur l'emploi des politiques de l'environnement, dont le potentiel d'emploi est important, doit être mieux compris et des indicateurs appropriés doivent être développés pour suivre et évaluer les avancées⁶. Des actions pratiques de ce genre contribueront à la procédure d'évaluation réciproque et à la diffusion de bonnes pratiques.

→ Fonds social européen (FSE)

De nombreux États membres ont déjà pris des mesures pour intégrer le Fonds social européen dans les politiques du marché du travail. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour soutenir l'approche préventive et stimulante avec l'aide du FSE, ainsi que pour améliorer les données de suivi. Entre-temps, la Commission a présenté des propositions de réforme des fonds structurels, dont le FSE qui établit un lien explicite entre la stratégie européenne de l'emploi et le nouvel Objectif 3 proposé au titre des Fonds structurels⁷. Ces propositions sont actuellement discutées au sein du Conseil et du Parlement européen. Lorsque ces propositions auront été dûment adoptées, la Commission espère retrouver ce lien dans les plans soumis par les États membres en vue de l'obtention d'une aide d'un Fonds structurel.

Consolidation du processus

12. Les progrès réalisés dans la mise en place du processus de Luxembourg au cours de l'année écoulée sont réellement remarquables ; l'adoption par les chefs d'État et de gouvernement en novembre dernier des lignes directrices communes pour la politique de l'emploi des États membres et la présentation par les États membres de leurs Plans d'action nationaux à la fin du mois d'avril est sans conteste un succès politique majeur. Toutefois, il importe de rappeler que, si un processus a été engagé et si des plans ont été établis, le succès dépendra de la mise en œuvre de mesures convenues en 1998 et dans les années suivantes, ainsi que de la participation résolue de tous les intéressés. Après une telle période de grande activité, la consolidation s'impose à la fois en termes de contenu des lignes directrices et de processus mêmes. C'est la raison pour laquelle la Commission, tout en maintenant au minimum les changements à apporter aux lignes directrices pour 1999, propose de simplifier les procédures.
13. En 1999, les États membres devront actualiser leurs PAN pour tenir compte des changements apportés aux lignes directrices. Toutefois, contrairement à 1998, les États membres ne devront présenter qu'un seul rapport qui rendra compte de l'actualisation des PAN et de leur mise en œuvre au cours de l'année écoulée. Ce rapport devrait contenir toutes les informations détaillées dont s'inspirera le Rapport conjoint et être déposé pour la mi-juin au plus tard.

⁶ Résolution du Conseil du 6 octobre 1998.

⁷ Com (1998) 131.

LES LIGNES DIRECTRICES POUR L'EMPLOI EN 1999⁽⁵⁾

I. AMÉLIORER LA CAPACITÉ D'INSERTION PROFESSIONNELLE

S'attaquer au chômage des jeunes et prévenir le chômage de longue durée

Pour infléchir l'évolution du chômage des jeunes et du chômage de longue durée, les États membres **intensifieront leurs efforts** pour développer des stratégies préventives et axées sur la capacité d'insertion professionnelle en se fondant sur l'identification précoce des besoins individuels ; dans un délai à fixer par chaque État membre, qui ne peut excéder **quatre ans** - ce délai pouvant être plus long dans les États membres à chômage particulièrement élevé - les États membres feront en sorte :

1. d'offrir un nouveau départ à tout jeune chômeur avant qu'il n'atteigne six mois de chômage, sous forme de formation, de reconversion, d'expérience professionnelle, d'emploi ou de toute autre mesure propre à favoriser son insertion professionnelle ;
2. d'offrir également un nouveau départ aux chômeurs adultes avant qu'ils n'atteignent douze mois de chômage, par un des moyens précités ou, plus généralement, par un accompagnement individuel d'orientation professionnelle.
Ces mesures préventives et d'insertion devraient être combinées avec des mesures de réinsertion des chômeurs de longue durée.

Passer des mesures passives à des mesures actives

Les systèmes d'indemnisation, de **fiscalité** et de formation - là où cela s'avère nécessaire - doivent être revus et adaptés afin de promouvoir activement la capacité d'insertion professionnelle. À cette fin, chaque État membre :

3. s'efforcera d'augmenter sensiblement le nombre de personnes bénéficiant de mesures actives propres à faciliter leur insertion professionnelle. En vue d'augmenter le pourcentage de chômeurs qui se voient proposer une formation ou toute autre mesure analogue, il se fixera en particulier un objectif, en fonction de sa situation de départ, de rapprochement progressif de la moyenne des trois États membres les plus performants et au moins 20%.
4. **examinera et modifiera ses systèmes d'indemnisation et de fiscalité et incitera réellement les chômeurs ou les inactifs à chercher et à saisir les possibilités d'emploi ou de formation. En outre, il est nécessaire de réévaluer d'une manière critique les mesures actuelles incitant les travailleurs à quitter relativement tôt le monde du travail.**

Encourager une approche de partenariat

L'action des États membres seuls ne suffira pas pour atteindre les résultats souhaités en matière d'insertion. En conséquence :

5. les partenaires sociaux sont instamment invités, à leurs différents niveaux de responsabilités et d'action, à conclure rapidement des accords en vue d'accroître les possibilités de formation, d'expérience professionnelle, de stage ou d'autres mesures propres à faciliter la capacité d'insertion professionnelle ;

⁽⁵⁾ Les passages en gras correspondent aux modifications apportées aux lignes directrices pour l'emploi pour 1998.

6. **en vue de contribuer au développement d'une main-d'œuvre qualifiée et capable de s'adapter, les États membres, en collaboration avec les partenaires sociaux, s'efforceront de développer des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie, notamment dans les domaines des technologies de l'information et de la communication, et se fixeront un objectif d'augmentation du nombre de personnes bénéficiant, chaque année, de telles mesures. L'accent sera notamment mis sur la facilité d'accès des travailleurs âgés.**

Faciliter le passage de l'école au travail

Les perspectives d'emploi sont médiocres pour les jeunes qui quittent le système scolaire sans avoir acquis les aptitudes nécessaires pour accéder au marché du travail. En conséquence, les États membres :

7. **amélioreront la qualité de leur système scolaire, en accordant notamment une attention particulière aux jeunes ayant des difficultés d'apprentissage**, de manière à réduire substantiellement le nombre de jeunes qui quittent prématurément le système scolaire ;

8. **veilleront à doter les jeunes d'une plus grande capacité d'adaptation aux mutations technologiques et économiques et de qualifications correspondant aux besoins du marché du travail, le cas échéant en mettant en place ou en développant les systèmes d'apprentissage.**

Promouvoir un marché du travail ouvert à tous

Nombre de groupes et d'individus ont des difficultés particulières à acquérir les compétences nécessaires, à accéder et à rester dans le marché du travail. Un ensemble cohérent de politiques favorisant l'intégration de ces groupes et individus dans le monde du travail et permettant de lutter contre la discrimination est requis. Chaque État membre :

9. **accordera une attention particulière aux besoins des personnes handicapées, des minorités ethniques et d'autres groupes et individus défavorisés et élaborera des politiques préventives et actives appropriées afin de favoriser leur intégration dans le marché du travail.**

II. DÉVELOPPER L'ESPRIT D'ENTREPRISE

Faciliter le démarrage et la gestion des entreprises

Le développement de nouvelles entreprises, et la croissance de PME, est indispensable à la création d'emplois. Ce processus doit être favorisé en sensibilisant davantage la société à l'esprit d'entreprise, en mettant en place une réglementation claire, stable et fiable et en améliorant les conditions pour le développement des marchés de capital à risque. Les États membres devraient également alléger et simplifier les charges administratives et fiscales qui pèsent sur les petites et moyennes entreprises. Dans ce but, les États membres :

10. **accorderont une attention particulière à la réduction sensible des frais généraux et des charges administratives des entreprises et plus spécialement des petites et moyennes entreprises, notamment lors de la création d'une entreprise** et de l'embauche de travailleurs supplémentaires ;

11. **encourageront le développement de l'activité indépendante en examinant - avec l'objectif de les réduire - les obstacles pouvant exister, notamment dans les régimes fiscaux et de sécurité sociale, au passage à l'activité indépendante et à la création de petites entreprises, et en**

favorisant les formations en matière de création d'entreprise et les services de soutien ciblés aux chefs d'entreprises.

Exploiter les opportunités de nouvelles créations d'emplois

Si l'Union européenne veut réussir à relever le défi de l'emploi, toutes les sources potentielles d'emploi ainsi que les nouvelles technologies et innovations doivent être effectivement exploitées. À cette fin, les États membres :

12. **favoriseront** les moyens d'exploiter complètement les possibilités offertes par la création d'emploi à l'échelon local, dans l'économie sociale et dans les nouvelles activités liées aux besoins non encore satisfaits par le marché, en examinant - avec l'objectif de les réduire - les obstacles qui les freineraient.

13. **élaboreront un cadre politique pour exploiter pleinement le potentiel d'emploi du secteur des services, notamment en identifiant et en éliminant les obstacles qui continuent d'entraver la croissance des entreprises et la création d'emplois plus nombreux et meilleurs et en exploitant le potentiel d'emploi de la société de l'information.**

Rendre le système fiscal plus favorable à l'emploi

et renverser la tendance à long terme à l'alourdissement de la fiscalité et des prélèvements obligatoires sur le travail (qui sont passés de 35% en 1980 à plus de 42% en 1995). Chaque État membre :

14. se fixera, en tant que de besoin et en tenant compte de son niveau actuel, un objectif de réduction progressive de la charge fiscale totale et, là où cela est approprié, un objectif de réduction progressive de la pression fiscale sur le travail et des coûts non salariaux du travail - notamment sur le travail peu qualifié et faiblement rémunéré - sans mettre en cause l'assainissement des finances publiques et l'équilibre financier des systèmes de sécurité sociale. Il examinera, le cas échéant, l'opportunité d'introduire une taxe sur l'énergie ou sur les émissions polluantes ou toute autre mesure fiscale.

III. ENCOURAGER LA CAPACITÉ D'ADAPTATION DES ENTREPRISES ET DE LEURS TRAVAILLEURS

Modernisation de l'organisation du travail

Afin de promouvoir la modernisation de l'organisation du travail et des formes de travail, **un partenariat solide devrait être établi à tous les niveaux appropriés (européen, national, sectoriel et au niveau des entreprises) :**

15. les partenaires sociaux sont invités à négocier, **à tous les niveaux appropriés**, des accords visant à moderniser l'organisation du travail, y compris les formules souples de travail, afin de rendre les entreprises productives et compétitives et d'atteindre l'équilibre nécessaire entre souplesse et sécurité. Ces accords peuvent porter, par exemple, sur l'annualisation du temps de travail, la réduction du temps de travail, la réduction des heures supplémentaires, le développement du travail à temps partiel, la formation tout au long de la vie et les interruptions de carrière ;

16. chaque État membre examinera de son côté l'opportunité d'introduire dans sa législation des types de contrats plus adaptables pour tenir compte du fait que l'emploi revêt des formes de

plus en plus diverses. Les personnes travaillant dans le cadre de contrats de ce type devraient, dans le même temps, bénéficier d'une sécurité suffisante et d'un meilleur statut professionnel, compatible avec les nécessités des entreprises.

Soutenir la capacité d'adaptation des entreprises

Afin de rehausser les niveaux de qualification au sein des entreprises, les États membres :

17. réexamineront les obstacles, notamment fiscaux, qui peuvent s'opposer à l'investissement dans les ressources humaines et, le cas échéant, prévoiront des incitations, fiscales ou autres, pour développer la formation en entreprise ; ils **reverront aussi le cadre réglementaire actuel** pour s'assurer qu'il contribue à réduire les obstacles à l'emploi et à accroître la capacité du marché du travail à s'adapter aux changements structurels de l'économie.

IV. RENFORCER LES POLITIQUES D'ÉGALITÉ DES CHANCES POUR LES FEMMES ET LES HOMMES

S'attaquer à la discrimination entre hommes et femmes

Les États membres devraient traduire leur volonté de promouvoir l'égalité des chances en augmentant le taux d'emploi des femmes. Ils devraient également être attentifs au déséquilibre dans la représentation des femmes ou des hommes dans certains secteurs d'activité et dans certaines professions. Les États membres :

18. s'efforceront de réduire l'écart entre le taux de chômage des femmes et celui des hommes en soutenant activement une augmentation de l'emploi des femmes et agiront contre la sous-représentation des femmes dans certains secteurs d'activité et professions et leur sur-représentation dans d'autres.

Concilier vie professionnelle et vie familiale

Les politiques en matière d'interruption de carrière, de congé parental, de travail à temps partiel et **d'horaire de travail souple** sont d'une importance particulière pour les femmes et les hommes. La mise en œuvre des diverses directives et des accords des partenaires sociaux en la matière devrait être accélérée et faire l'objet d'un suivi régulier. Il faut disposer en suffisance de services de qualité en matière de garde d'enfants et de soins aux personnes dépendantes afin de favoriser l'entrée et le maintien des femmes et des hommes sur le marché du travail. Les États membres :

19. **élaboreront et appliqueront des programmes visant à promouvoir des politiques favorables à la famille, y compris des services de soins abordables, accessibles et de bonne qualité pour les enfants et les autres personnes à charge, ainsi que les systèmes de congé parental et d'autres types de congé.**

Faciliter la réintégration dans la vie active

Les États membres :

20. accorderont une attention particulière au cas des femmes et des hommes qui envisagent de réintégrer la vie active rémunérée après une absence et, dans ce but, ils examineront les moyens de supprimer progressivement les obstacles qui freinent cette réintégration.

Annexe 5 :
Extrait du rapport de M. Didier Migaud, Rapporteur général de la
commission des finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de
finances pour 1999 (tome II) (p. 413 à 421)

Assujettissement au taux réduit de la TVA
des travaux d'amélioration et d'entretien dans l'habitat.

Texte de l'article additionnel .

I - Il est inséré, après l'article 278 sexies du code général des impôts, un article 278 sexies A ainsi rédigé :

« Art. 278 sexies A. 1 - La taxe sur la valeur ajoutée est perçue au taux réduit de 5,5% en ce qui concerne les travaux de grosses réparations, d'amélioration, d'entretien et de revêtement des surfaces portant sur des immeubles ayant fait l'objet d'une déclaration d'achèvement».

II. - Les modalités d'application du I sont fixées par un décret en Conseil d'Etat.

III - Les articles 85 de la loi de finances pour 1997 et 74 de la loi de finances pour 1998 sont abrogés à compter de l'imposition des revenus de l'année 1999.

IV - La perte de recettes pour l'Etat est compensée, pour moitié, par un relèvement des taux prévus à l'article 219 du code général des impôts, et pour l'autre moitié, par un relèvement des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Observations et décisions de la Commission :

La Commission a ensuite examiné deux amendements. L'un de votre Rapporteur général, l'autre de M. Laurent Dominati, tendant à assujettir au taux réduit de la TVA les travaux d'amélioration et d'entretien réalisés dans l'habitat.

L'opportunité d'une telle initiative est parfaitement fondée au regard de l'analyse économique qui révèle les vertus de ce secteur pour une mesure de relance de l'activité. En raison de son fort contenu en main d'oeuvre, de la sensibilité de la demande au niveau des prix et de l'ampleur supposée du travail dissimulé (qui est susceptible de réduire indirectement le coût budgétaire d'une baisse des charges et/ou de la fiscalité pesant sur ce secteur), l'effet multiplicateur est particulièrement sensible.

Ce raisonnement, conjugué avec un souci de justice sociale, sous-tendait d'ailleurs deux dispositions de la loi de finances pour 1998 destinées à soutenir les travaux de construction, d'amélioration ou d'entretien dans l'habitat :

- une mesure en matière de TVA : l'assujettissement au taux réduit des opérations de rénovation et d'amélioration dans le logement social (au même titre que les opérations de construction depuis la loi de finances pour 1997). Le présent projet de loi de finances propose d'ailleurs de compléter ce dispositif en assujettissant également au taux réduit les travaux réalisés par des bailleurs privés bénéficiant d'une subvention de l'ANAH et portant sur des logements conventionnés au titre de l'APL (article 22) ;

- une mesure utilisant l'impôt sur le revenu : l'institution d'un crédit d'impôt pour certains travaux d'entretien (une réduction d'impôt pour grosses réparations, amélioration et ravalement ayant été mise en place par la loi de finances pour 1997).

Une baisse de la TVA sur les travaux d'amélioration et d'entretien constituerait donc une véritable mesure de relance. Elle se heurte néanmoins à des objections sur le plan budgétaire et juridique.

• Sur le plan budgétaire, l'impact d'une telle mesure est estimé, selon les cas, à des montants compris entre 15 et 20 milliards de francs. Néanmoins, le coût serait, en réalité, beaucoup plus faible.

En premier lieu, la suppression corrélative des mécanismes existants en matière d'impôt sur le revenu (réduction et crédit d'impôt sur le revenu) réduirait ce montant de plus de 5 milliards de francs, avec, il est vrai, un décalage dans le temps d'une année.

Par ailleurs, il conviendrait de tenir compte de deux effets qui sont susceptibles de réduire encore ce coût :

- un effet « volume », la baisse de la TVA étant susceptible d'accroître la demande et, partant, l'activité et l'emploi ;

- un effet « réduction du travail dissimulé », qui serait sans aucun doute important.

• Cette mesure serait, par ailleurs, contraire aux engagements communautaires de la France.

Au regard de la législation européenne, le taux réduit de la TVA (5,5%) ne peut, en effet, s'appliquer qu'aux livraisons de biens et aux prestations de services visées à l'annexe H de la sixième directive. En matière d'habitat, cette possibilité est donc limitée, en application du paragraphe 9 de l'annexe précitée, à « *la livraison, construction, rénovation et transformation de logements fournis dans le cadre de la politique sociale* ».

Néanmoins, le dogme de l'intangibilité du droit communautaire n'est plus aussi solide que par le passé.

Le Conseil européen extraordinaire pour l'emploi, qui s'est tenu à Luxembourg en novembre 1997, a engagé, à l'initiative de la France, une démarche visant à placer la lutte contre le chômage au coeur des priorités européennes. Cette volonté des Etats membres a conduit la Commission à envisager, dans une communication au Conseil, « *de permettre, à titre expérimental, un taux réduit de TVA, au lieu du taux normal, à la prestation de certains services considérés comme étant à forte intensité de main d'oeuvre* »⁽⁶⁾.

Plusieurs limites encadrent cette évolution possible. Il devra s'agir, tout d'abord, de services à haute intensité de main d'oeuvre (peu qualifiée), fournis directement aux consommateurs finals. Un lien fort devra exister entre réduction des prix, d'une part, et augmentation de la demande et de l'emploi, d'autre part. Ces services devront être à prédominance locale et l'application du taux réduit ne devra pas entraîner de distorsion de concurrence. La mesure devra avoir un impact budgétaire circonscrit. L'application ou non du taux réduit devra être optionnelle pour les Etats et l'expérience aura une durée limitée à trois ans.

La Commission a donc proposé que les Etats choisissent parmi les catégories suivantes:

- les services de réparation de biens meubles corporels (y compris les bicyclettes, mais à l'exception des autres moyens de transport) ;

- **la rénovation et la réparation de logements** (constructions neuves exceptées) ;

- les parcs de loisirs, les services de nettoyage et de blanchisserie et les services de proximité tels que l'aide à domicile, les soins à la jeunesse, aux handicapés ou aux personnes âgées.

En tout état de cause, il est précisé que la mesure ne concerne pas les livraisons de biens. Par ailleurs, la Commission a indiqué, à plusieurs reprises, que la restauration était également hors de son champ d'application.

Dans une résolution du 17 septembre dernier, le Parlement européen a approuvé cette orientation, tout en demandant, plus largement, une actualisation de la liste des biens et services qui peuvent être soumis au taux réduit, figurant à l'annexe H à la sixième directive.

Le Gouvernement français approuve, officiellement, la proposition de la Commission. Jusqu'à présent, il a néanmoins essentiellement défendu l'idée d'une baisse de la TVA sur les «services à la personne», qui figure dans son «plan national d'action pour l'emploi».

⁽⁶⁾ Communication de la Commission au Conseil sur la possibilité d'un taux de TVA réduit sur les services à forte intensité de main-d'oeuvre à titre expérimental et sur base optionnelle, 12 novembre 1997, SEC (97) 2089 final.

Cette notion de «services à la personne» doit encore être précisée, mais d'ores et déjà, on peut indiquer qu'il s'agit des services rendus aux personnes physiques, à leur domicile, par des travailleurs mis à leur disposition par des structures intermédiaires, associations ou, surtout, entreprises. Sont visées, par exemple, les tâches ménagères ou familiales, ou l'assistance aux personnes âgées ou handicapées. Il s'agit, incontestablement, d'un secteur potentiellement porteur, en termes d'activité et d'emploi. De nombreuses entreprises seraient prêtes à y investir, sous réserve d'une rentabilité suffisante : celle-ci ne pourrait être assurée sans une baisse de TVA, d'autant que le secteur associatif, très présent sur le marché, n'y est pas assujéti, dans la plupart des cas.

L'opportunité de défendre une telle proposition n'apparaît pourtant pas évidente :

- on observera, en premier lieu, que son impact serait limité. Les entreprises sont en effet très peu présentes dans le secteur des emplois familiaux et, de fait, le coût de cette baisse de TVA serait extrêmement faible: de l'ordre de 10 millions de francs sur la base de certains éléments chiffrés dont a pu disposer votre Rapporteur général ⁽⁷⁾ ;

- certes, on peut penser que la faiblesse de cette présence s'explique en partie par les distorsions qui existent sur ce marché, par rapport aux associations soumises à la taxe sur les salaires et, plus encore, par rapport aux particuliers employeurs qui ne sont assujettis ni à la TVA, ni à la taxe sur les salaires. Mais dans ces conditions, il est certain qu'une progression de la présence des entreprises dans ce secteur exercerait un effet d'éviction par rapport à une offre associative qui pourtant, remplit bien sa fonction.

Dès lors, il apparaît clairement qu'une baisse de la TVA sur les travaux dans le bâtiment serait une initiative d'une toute autre ampleur. On peut donc penser que c'est ce dossier qui doit être défendu, de façon prioritaire, par le Gouvernement français, au niveau communautaire : l'obtention d'une autorisation formelle permettra, sous réserve des marges budgétaires qui seront alors disponibles, de mettre en oeuvre cette mesure qui aura certainement un impact très important en termes de soutien de l'activité intérieure.

Votre Rapporteur général a préalablement déclaré qu'il revenait au Parlement d'établir la liste des priorités en matière de réduction du taux de la TVA, cet exercice étant limité par deux contraintes, celle du droit communautaire, et celle de ne pas dépasser une certaine enveloppe financière.

Evoquant la question communautaire, il a rappelé que la Commission européenne avait ouvert une réflexion sur la réduction du taux de la TVA en faveur des secteurs à forte intensité de main d'oeuvre, à l'initiative de M. Mario Monti, Commissaire européen, dans le cadre d'une communication au Conseil pour l'emploi, tenu à Luxembourg en novembre 1997. Il a indiqué que, parmi les secteurs proposés par la Commission, le Gouvernement avait retenu celui des

⁽⁷⁾ En juin 1998, 63 entreprises étaient présentes sur ce marché et ont servi 25 000 heures de prestations aux ménages. Les associations prestataires ont fourni 6,437 millions d'heures. Quant aux particuliers-employeurs, ce sont quelques 8,4 millions d'heures de prestations qui leur ont été servies, dont 6,1 millions via des associations mandataires.

services à domicile, mais que ce choix lui semblait contestable, le champ de la mesure étant difficile à cerner avec précision et le dispositif envisagé risquant d'évincer une offre associative qui remplit parfaitement sa fonction.

Votre Rapporteur général a donc jugé qu'une initiative claire devait être prise par la Commission des finances, afin que le Gouvernement soit conduit à proposer une autre priorité que celle qu'il retient actuellement.

Apportant des éléments sur la portée de son amendement, votre Rapporteur général a indiqué que celui-ci se traduirait par une perte de recettes brute d'environ 20 milliards de francs, mais que 5 à 7 milliards de francs seraient repris du fait de l'abrogation de dispositifs existants en matière de réduction et de crédit d'impôt pour certains travaux de réparation et d'entretien et qu'en outre, les recettes de TVA augmenteraient vraisemblablement du fait d'un « effet volume » lié à une augmentation de l'activité et grâce à une réduction du travail clandestin.

Concluant son intervention, votre Rapporteur général a insisté sur le fait que le dispositif qu'il proposait n'était pas compatible, dans l'immédiat, avec les règles européennes, mais que son adoption était un préalable nécessaire à l'engagement d'une négociation au niveau communautaire.

Après avoir jugé cet amendement sympathique, M. **Charles de Courson** a rappelé que l'hypothèse d'une réduction de la TVA en contrepartie de la suppression de certaines aides au logement était évoqué depuis une dizaine d'années. Il a craint que les différences entre le champ d'application de l'amendement et celui des aides au logement implicitement supprimées ne conduisent à créer une situation paradoxale où certains ménages seraient bénéficiaires de la mesure nouvelle alors que d'autres foyers verraient les aides dont ils bénéficient disparaître sans trouver de contrepartie équivalente dans la baisse de la TVA.

M. **Alain Barrau** a estimé que la proposition de votre Rapporteur général était non seulement intellectuellement sympathique, mais également politiquement très importante, et qu'elle constituait une deuxième étape après la baisse du taux de la TVA sur les travaux dans le logement social. S'agissant de la question communautaire, il a rappelé que les règles européennes pouvaient changer dès lors qu'une volonté politique claire s'exprimait au niveau du Conseil de l'Union européenne.

M. **Gilles Carrez** a apporté son soutien à l'amendement de votre Rapporteur général, estimant qu'il était le complément des dispositions précédemment adoptées sur la réduction du taux de TVA pour les travaux effectués dans le parc social. Il a jugé qu'une baisse du taux de TVA sur les travaux d'entretien des logements serait, en outre, favorable à l'activité d'un secteur riche en emploi et ferait reculer le travail clandestin. Il a cependant souligné que sa compatibilité avec les règles communautaires, mais également avec les contraintes budgétaires, était des plus incertaine. Il s'est demandé si cette initiative ne révélait pas l'existence d'une marge de manoeuvre de 15 à 20 milliards de francs dans le cadre du projet de loi de finances pour 1999.

M. Jean-Pierre Brard a estimé que la question de la réduction du taux de la TVA sur de tels travaux devrait relever de la compétence nationale au regard du principe de subsidiarité. Il a estimé que la proposition de votre Rapporteur général offrait l'avantage d'être simple et lisible, ce qui permettait d'adresser un signal clair aux familles comme aux entreprises. Il a jugé intéressantes ses conséquences éventuelles sur l'emploi et sur le financement des régimes sociaux, rappelant que l'absence de diminution des effectifs dans le BTP au premier semestre 1998, phénomène qui ne s'était pas vu depuis plusieurs années, devait être mise en relation avec les dispositions fiscales adoptées en 1997.

Concluant son intervention, il a déclaré que l'amendement de votre Rapporteur général allait dans le sens d'une nécessaire transparence et simplification de la législation, ce qui devrait contribuer à réduire la fraude fiscale.

M. Marc Laffineur s'est déclaré favorable à la disposition proposée par votre Rapporteur général, jugeant qu'elle permettrait de créer des emplois dans un secteur d'activité important. S'agissant du travail clandestin, il s'est cependant interrogé sur l'efficacité de la mesure, cette pratique n'étant pas seulement liée à la question de la TVA.

M. Pierre Méhaignerie a estimé que l'amendement de votre Rapporteur général était euro-compatible, puisqu'il n'introduisait pas de distorsion de concurrence. Afin d'appuyer cette opinion, il a rappelé la négociation menée en son temps par MM. Jacques Barrot et Franck Borotra, membres du Gouvernement de M. Alain Juppé, sur l'allègement des charges sociales sur les bas salaires.

Evoquant l'importance de la perte de recettes pour l'Etat, il a jugé que celle-ci devait conduire à se poser la question d'un arbitrage entre une baisse de la TVA, une réduction des charges sociales sur les bas salaires dans l'industrie et une réduction de l'impôt sur le revenu. Il a demandé à votre Rapporteur général si la mesure propose ne conduirait pas, en contrepartie, à une diminution significative des aides au logement et notamment de l'APL.

M. Gilbert Gantier a également jugé cet amendement sympathique, mais a relevé qu'un certain nombre de questions techniques n'étaient pas réglées. Il a souhaité savoir si une concertation avait été menée avec le Gouvernement. Il s'est ensuite demandé si une réduction du taux normal de la TVA ne serait pas plus pertinente, eu égard à son impact sur l'ensemble des activités.

Répondant aux intervenants, **vo**tre **Rapporteur général** a précisé que la mesure qu'il proposait était clairement euro-incompatible, et qu'elle devait, à ce stade, s'interpréter comme un appel en faveur d'un secteur devant être reconnu comme prioritaire dans le cadre des négociations en cours au niveau communautaire sur la possibilité de baisser la TVA sur les activités à forte intensité de main d'oeuvre. Il a de nouveau jugé que le choix du Gouvernement en faveur des services à domicile n'était pas le plus pertinent. Il a rappelé que l'impact budgétaire d'une baisse d'un point de taux normal était de l'ordre de 28 milliards de francs. Il a ajouté que le coût brut de la mesure qu'il défendait serait d'environ 20 milliards de francs, mais que la dépense fiscale nette pourrait s'établir autour de 10 milliards de francs seulement, compte tenu de la suppression

corrélative des dispositifs existants en matière d'impôt sur le revenu et des effets d'une telle initiative sur l'activité.

Il a ensuite insisté sur le fait que la disposition proposée par l'amendement n'était pas susceptible d'être mise en oeuvre immédiatement, en raison de son incompatibilité avec les règles communautaires, mais qu'il convenait de faire prendre au Gouvernement un engagement clair en faveur d'un secteur que la Commission des finances jugeait prioritaire.

Il a ajouté qu'à défaut d'application immédiate, il proposait, par un second amendement, en quelque sorte complémentaire, de porter, à partir du 15 octobre prochain, de 15 à 20%, et de 10 à 20.000 francs, le taux et le plafond du crédit d'impôt pour dépenses d'entretien institué en 1997. Il a précisé que cette mesure aurait un impact budgétaire d'environ 1,8 milliard de francs en année pleine, s'ajoutant au 1,4 milliard de francs correspondant au coût du dispositif actuellement en vigueur. Il a considéré qu'il était, en effet, important d'adopter et de mettre en oeuvre dès à présent une mesure significative avant même que les résultats de la négociation qui sera menée au niveau communautaire sur la réduction de la TVA n'aboutisse.

M. Pierre Méhaignerie s'est déclaré surpris de cet amendement, l'estimant contradictoire avec la politique défendue par Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, en faveur d'une baisse des charges sociales. Il s'est également inquiété du coût de cette mesure.

Le Président Augustin Bonrepaux a rappelé que l'amendement présenté par votre Rapporteur général était un amendement d'appel, peu susceptible de faire l'objet d'une mise en oeuvre immédiate en raison de son incompatibilité avec la réglementation communautaire. Il a fait valoir que, dans cette hypothèse, l'adoption de l'amendement tendant à renforcer le crédit d'impôt octroyé au titre des dépenses d'entretien de l'habitation principale permettra une baisse immédiate de la fiscalité pesant sur ces travaux.

M. Gilles Carrez a contesté la lisibilité d'une telle démarche, faisant valoir qu'elle aboutirait, dans un premier temps, à doubler le crédit d'impôt en faveur des dépenses d'entretien puis, dans un second temps, à substituer à ce dispositif une baisse de la TVA. Il a souligné que de telles mesures risquaient d'être mal comprises dans l'opinion publique.

M. Marc Laffineur a, au contraire, renouvelé son accord avec la proposition de votre Rapporteur général.

Votre Rapporteur général a tenu à préciser, en réponse à M. Pierre Méhaignerie, que ses propositions n'affecteraient nullement l'équilibre du budget. Puis il a rappelé de manière succincte l'économie des deux amendements. Il a fait observer que des négociations étaient actuellement en cours au niveau communautaire, afin d'autoriser une baisse de la TVA au taux réduit sur les services à forte intensité de main d'oeuvre. Compte tenu des délais et des enjeux de telles négociations, il a estimé peu probable que le Conseil de l'Union européenne adopte cette mesure dès 1999. Mais, en raison de l'opportunité d'une telle mesure, il a estimé nécessaire d'adresser un message clair au Gouvernement, afin, d'une part, que celui-ci s'engage très fortement dans les négociations en cours au niveau communautaire et, d'autre part, privilégie une

baisse ciblée du taux de TVA, non pas sur les services à domicile, mais sur les travaux d'entretien des logements.

Dans l'attente d'une décision du Conseil de l'Union européenne, il a souhaité que la représentation nationale se prononce pour une amplification du dispositif de crédit d'impôt adopté l'année précédente, faisant valoir que cette décision aurait des effets immédiats. Il a également souligné le coût relativement réduit de cette mesure, évalué à 200 millions de francs en exécution pour les mois de novembre et décembre 1998, avec un coût en année pleine de 1,8 milliard de francs, ce qui représentera, pour l'an 2000, en tenant compte de l'impact des mesures adoptées en 1997, un coût total de l'ordre de 3,2 milliards de francs.

La Commission a *adopté* l'amendement de votre Rapporteur général (**amendement n°I-30**), l'amendement de M. Laurent Dominati ayant été retiré.

Annexe 6 :
Extrait du compte-rendu de la 3ème séance du 16 octobre 1998 de
l'Assemblée nationale (examen en première lecture du projet de loi de
finances)

APRÈS L'ART. 22

M. Bernard Birsinger - Chacun reconnaît les effets négatifs sur l'économie réelle de la volatilité des marchés boursiers. Une alternance d'engagements et de désengagements a peu à voir avec un financement sain de l'économie. Nous sommes donc réservés sur le bien-fondé de la dépense fiscale importante qui résulte du prélèvement libératoire prévu à l'article 200-A-2 du CGI. Cet avantage est accordé aux actionnaires, en particulier aux grands fonds d'investissement, sans être assorti d'aucune obligation en matière de financement de l'économie pour l'emploi. L'amendement 144 a pour objet de pénaliser les mouvements spéculatifs en taxant plus lourdement les plus-values à court terme.

L'amendement 144, repoussé par la commission et par le Gouvernement, mis aux voix, n'est pas adopté.

M. le Président - Nous en venons à trois amendements précédemment réservés à la demande de la commission : le 30, le 157 et le 75, ce dernier ayant déjà été défendu par M. Auberger.

M. le Rapporteur général - L'amendement 30, adopté par la commission, a fait l'objet d'importants débats. Il ramène de 20,6 à 5,5 % le taux de TVA sur les travaux d'amélioration et d'entretien réalisés dans les logements. Cela correspond à une priorité affirmée par le Gouvernement. Nous avons déjà pris un certain nombre de mesures de baisse de la TVA. C'est l'extension du taux réduit, l'an dernier, aux travaux de réhabilitation dans les logements sociaux locatifs, pour 2,7 milliards. C'est son extension à la construction et aux travaux concernant les logements-foyers, pour 550 millions. C'est son extension aux médicaments soumis à autorisation temporaire d'utilisation, pour 70 millions. Dans le projet pour 1999, le Gouvernement nous propose de nouvelles baisses : travaux d'améliorations conduits par les bailleurs privés de logements sociaux, abonnements au gaz et à l'électricité, appareillages pour les diabétiques et certains handicapés, collecte et tri sélectif des déchets. Au total quelque 8 milliards sont consacrés à ces baisses ciblées de TVA. Il faut y ajouter 1,5 milliard de crédit d'impôt pour les dépenses d'entretien, votés l'an dernier, ce qui nous conduit aux environs de 10 milliards. Avec quelques réductions supplémentaires qui seront adoptées par amendements, ce sont donc plus de 10 milliards qui ont été consacrés depuis l'an dernier à ces baisses ciblées.

Nous savons, Monsieur le ministre, que notre amendement 30 ne correspond pas à l'état actuel du droit communautaire, et que plusieurs obstacles interdisent sa mise en oeuvre immédiate. Le premier est son coût. Vous l'évaluez à plus de 20 milliards. Nos estimations sont

inférieures. J'observe que votre calcul n'intègre pas le gain indirect résultant de la suppression des réductions et crédits d'impôt que nous avons mis en place pour ces mêmes travaux, faute de pouvoir agir par le biais de la TVA. Du jour où nous le pourrions, ces avantages seraient voués à disparaître ; or leur coût avoisine 6 milliards.

Cette mesure aurait aussi à coup sûr un effet volume. Elle contribuerait en outre à la diminution du travail au noir dans un secteur où il est traditionnellement important. Son coût serait donc très inférieur à celui qui est avancé à partir d'une approche strictement comptable.

Le deuxième obstacle serait, nous dit-on, le droit communautaire. Certes, la VI^e directive limite l'application du taux réduit de TVA aux travaux réalisés dans les logements sociaux. Mais après le Conseil européen du Luxembourg sur l'emploi de novembre 1997, la Commission a expliqué qu'il lui paraissait possible, à titre expérimental, d'appliquer un taux réduit de TVA à "des prestations de service à forte intensité de main-d'oeuvre". Le Parlement européen soutient cette orientation. Saisissons cette chance et faisons des propositions, comme les Etats y sont incités.

Si le commissaire Monti a écarté l'idée que le taux réduit puisse s'appliquer à la restauration, il accepterait au contraire qu'il le soit aux travaux d'entretien dans les logements. Cela fait même partie de ses suggestions aux Etats-membres.

Monsieur le ministre, vous avez fait diverses propositions dans le domaine des "services aux personnes", expression imprécise. Nous préférierions que l'on parle clairement de travaux d'entretien dans les logements. Nous souhaitons que le Gouvernement fasse de cette mesure sa priorité dans le cadre des négociations avec la Commission sur les réductions ciblées de TVA.

Nous sommes conscients qu'elle ne pourra pas être mise en oeuvre immédiatement. En dépit de votre force de conviction, que nous savons immense, Monsieur le ministre, quelques mois au moins seront nécessaires pour que la Commission s'en saisisse et que l'unanimité se fasse au Conseil européen des ministres.

Dans l'attente, nous vous ferons une autre proposition. Pour l'heure, nous souhaitons être entendus sur notre amendement 30. Cette mesure profitera aux ménages, contribuera au soutien de l'activité dans un secteur économique extrêmement important et donc de l'emploi.

M. Philippe Auberger - Ayant entendu l'explication du rapporteur général, je retire l'amendement 75.

L'amendement 75 est retiré de même que les amendements 286 et 330.

M. le Secrétaire d'Etat - L'exposé du rapporteur général appelle deux réponses. La première est d'ordre juridique. Cette proposition est en l'état actuel du droit communautaire impossible à mettre en oeuvre. Cela étant, nous avons déjà agi dans la limite de ce qui était autorisé. Ainsi avons-nous décidé d'appliquer le taux réduit de TVA aux travaux de réhabilitation

et d'aménagement dans le parc locatif social dès la loi de finances pour 1998, et d'étendre cette disposition aux foyers dans le DDOEF.

La seconde réponse est d'ordre politique. Dominique Strauss-Kahn et moi-même nous apprêtons, sous votre impulsion, Mesdames et Messieurs les députés, à faire savoir par écrit au commissaire Monti que les travaux d'amélioration dans les logements représentent pour nous un domaine ultra-prioritaire pour l'application du taux réduit de TVA. Si tous les gouvernements poussent ensemble en faveur de ce secteur de l'artisanat du bâtiment, nous pouvons escompter un résultat positif. Sachez en tout cas que la France sera à la pointe de la revendication. Cela étant, comme vous l'avez dit, quels que soient les efforts déployés, du temps sera nécessaire pour parvenir à l'unanimité au Conseil des ministres. C'est pourquoi le Gouvernement est tout à fait ouvert d'ici là à d'autres dispositions visant le même objectif dans ce secteur.

En dépit du coût brut de cette mesure, qui s'élève tout de même à 23 milliards de francs, nous irons dans le sens de ce que souhaite la majorité plurielle. Je vous invite donc, fort de cette assurance, à retirer votre amendement.

M. Alain Barrau - Cet amendement permettrait d'une part d'abaisser le taux de TVA dans un secteur qui représente de très nombreux emplois. Il illustrerait d'autre part la réorientation de la politique européenne que le Gouvernement de Lionel Jospin, avec notre soutien, a réussi à imposer depuis le Sommet de Luxembourg, à l'issue duquel la Commission a adressé des propositions écrites aux Etats-membres. Des plans nationaux pour l'emploi ont été présentés -celui de la France a été reconnu comme l'un des plus intéressants. Allons jusqu'au bout de cette démarche. La voix de la France sera d'autant plus forte à Bruxelles que le Gouvernement pourra s'appuyer sur un Parlement unanime. Je souhaiterais donc que nous trouvions les moyens de laisser une trace plus tangible de cette mesure dans le débat budgétaire de cette année.

Mme Béatrice Marre - Très bien !

M. Jean-Pierre Brard - En effet, il s'agit d'une mesure importante pour l'emploi.

Pour ce qui est de la construction européenne, il conviendrait d'approfondir la question du principe de subsidiarité. En vertu de quoi la Commission européenne fixerait-elle les taux de fiscalité dans des secteurs où il n'y a aucune implication extra-hexagonale ? Tout ce qui n'a pas besoin de l'action communautaire doit être réglé au niveau national, comme l'avait proposé Jacques Delors.

C'est en quoi je vais au-delà des propos de M. Barrau. J'aspire à une Europe moins bureaucratique, davantage respectueuse des volontés nationales.

M. le Rapporteur général - La réglementation européenne relative à la TVA traverse une période décisive. Telle qu'elle est actuellement, elle s'impose à nous. Mais la Commission de Bruxelles a fait des ouvertures. Les gouvernements doivent y répondre. Nous souhaitons que le Gouvernement fasse sienne la priorité que nous avons retenue. J'ai entendu la réponse positive du ministre, et nous le soutiendrons dans la défense de ce dossier. Je retire donc l'amendement 30,

au profit de l'amendement 546 de la commission, qui se substitue aux amendements 31 et 29, également retirés.

Comme nous ne pourrions pas obtenir satisfaction à Bruxelles sur la proposition contenue dans l'amendement 30, qui reste notre priorité, avant le début de 1999, nous souhaitons adopter l'amendement 546, qui tend à doubler, à compter du 15 octobre 1998, le plafond des dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt décidé l'an dernier, le portant à 20 000 F pour un couple. En outre, le pourcentage donnant lieu à ce crédit est porté de 15 % à 20 %. La mesure adoptée l'an dernier représentait 1,4 milliard. Celle que nous proposons aujourd'hui coûtera 200 millions en 1998, mais environ 2,5 milliards en année pleine. Au total, en l'an 2000, le crédit d'impôt représentera un montant de 3,5 milliards à 4 milliards, ce qui est considérable.

M. François d'Aubert - Je reprends l'amendement 30, d'autant qu'il a été présenté par M. Laffineur.

M. Gilles Carrez - Je le reprends également, avec MM. Bouvard et Auberger.

M. François d'Aubert - La proposition contenue dans l'amendement 30 doit laisser une trace écrite. Elle fournit au Gouvernement un argument fort pour plaider à Bruxelles une cause plus recevable que naguère.

Ce que propose le rapporteur général est un peu un marché de dupes. Passer au taux réduit coûterait 20 milliards, c'est vrai, mais ce que l'on y gagnerait en créations d'emplois, donc en recettes supplémentaires, et en réduction du travail au noir, rapporterait beaucoup plus. Souvenons-nous de ce qui s'est passé pour les produits de luxe.

Le dispositif proposé par le rapporteur est si restrictif et compliqué qu'il sera peu utilisé.

M. Gérard Fuchs - Monsieur le ministre, nous sommes tous d'accord pour parvenir à réduire à 5,5 % le taux de TVA sur les travaux effectués dans les logements non neufs. C'est à Bruxelles que la décision se joue. Si nous votons l'amendement 30 en première lecture, est-ce que cela renforcerait votre position, ou bien en seriez-vous gêné ?

M. le Rapporteur général - Il ne s'agit pas de peser sur la Commission européenne, puisqu'elle a déjà accepté de proposer au Conseil des ministres d'agir dans le secteur des travaux d'entretien. Une communication du 20 novembre 1997 cite expressément la rénovation et la réparation de logements. Nous avons voulu, en présentant l'amendement 30, indiquer au Gouvernement la priorité retenue par la représentation nationale. Le Gouvernement s'étant engagé à la faire sienne, cet amendement perd toute signification, et l'adopter aurait l'inconvénient de faire tomber le 546...

M. François d'Aubert - Pourquoi ?

M. le Rapporteur général - ...ce qui serait stupide puisque celui-là est exécutoire immédiatement et profitera aux ménages comme aux artisans du bâtiment. C'est pourquoi il me paraît parfaitement cohérent de retirer l'amendement 30 au profit du 546.

M. le Secrétaire d'Etat - La Commission européenne a manifesté une intention. Nous souhaitons que cette intention devienne un projet de directive, qui devienne lui-même une directive adoptée à l'unanimité.

M. François d'Aubert - Cela prendra des années !

M. le Secrétaire d'Etat - Ce n'est pas sûr. Voyez le cas des fleurs. A l'initiative de la France, un sommet exceptionnel sur l'emploi s'est tenu à Luxembourg, où la question dont nous traitons a été soulevée. Ce n'est pas en adoptant un texte non conforme au droit communautaire que nous obtiendrons satisfaction. Une intention forte s'est exprimée. La lecture du *Journal officiel* suffira à témoigner de l'unanimité de la représentation nationale. Adopter l'amendement 30 serait risqué.

M. Gérard Fuchs - En première lecture !

M. le Secrétaire d'Etat - Un tien valant mieux que deux tu l'auras, mieux vaut avoir l'amendement 546, dont les dispositions concrètes s'appliquent à partir du 15 octobre. Pendant l'application de cette mesure transitoire, nous négocierons à Bruxelles. Si donc l'amendement 30 est repris, j'en demande le rejet, au profit de l'adoption du 546, pour lequel le Gouvernement lève le gage.

M. Philippe Auberger - Je ne suis pas aussi pessimiste que le ministre et j'espère que le Conseil des ministres européen prendra une décision dans les mois à venir. Mais si nous ne votons pas aujourd'hui, elle ne pourra être appliquée aussitôt, et nous aurons perdu du temps. Avec un vote immédiat, elle pourra être appliquée sans délai.

L'amendement 30, mis aux voix, n'est pas adopté.

L'amendement 546, mis aux voix, est adopté.

M. le Rapporteur général - L'amendement 554 se substitue à l'amendement 29 dont j'ai annoncé le retrait. Selon la nouvelle jurisprudence du Conseil constitutionnel, je le rappelle, un article additionnel doit avoir été vu en première partie avant la CMP.

Cet amendement qui tend à faciliter la rénovation de l'immobilier touristique, modifie, sur le plan rédactionnel, l'amendement 29. Sur le fond, il s'agit d'assujettir à la TVA les prestations fournies par une nouvelle catégorie d'"établissement d'hébergement touristique" qui serait constituée de locaux d'habitation meublés, dont les propriétaires ont conclu avec l'exploitant un contrat de location d'une durée de neuf ans au minimum, qui ont fait l'objet d'une réhabilitation immobilière et qui sont proposés à la clientèle pour une location saisonnière. L'assujettissement à la TVA de ces établissements permettra, comme pour les hôtels classés, les résidences de

tourisme et les résidences parahôtelières, de récupérer la TVA supportée en amont sur les travaux de rénovation.

Les modifications proposées par rapport à l'amendement 29 consistent à désigner ces établissements d'hébergement sous le nom de "villages résidentiels de tourisme", à renvoyer à un décret en Conseil d'Etat la définition de l'"opération de réhabilitation de l'immobilier de loisirs", mais à un décret simple, celle de l'établissement d'hébergement lui-même, et à supprimer, dans l'article de loi, la référence au classement.

M. Michel Bouvard - L'amendement 217 a le même objet. C'est une demande ancienne des élus des zones touristiques : ils ont appelé depuis longtemps l'attention du Gouvernement sur le vieillissement de leurs parcs immobiliers -2,8 millions de logements-, qui ne répondent plus à l'attente de la clientèle, étrangère en particulier. Bernard Pons, alors ministre du tourisme, avait commandé un rapport qui fut remis après les législatives de 1997 et repris à son compte par Mme Demessine. Le ministre des finances a entamé une réflexion avec les associations d'élus -et je vous en remercie, Monsieur le ministre. On a tiré parti notamment des expériences menées dans certaines stations de sports d'hiver. Ce soir, nous examinons une mesure fiscale, qui devra être complétée par des dispositions relatives aux collectivités locales et à l'urbanisme. Mais le plus important, c'est la mise en place de ces villages résidentiels de tourisme avec la possibilité de récupérer la TVA, essentielle pour que notre pays garde sa capacité d'accueil.

M. le Rapporteur général - Notre collègue pourrait peut-être retirer son amendement et cosigner l'amendement 554, puisque l'inspiration est semblable et que le travail a été commun...

M. Michel Bouvard - En cordée !

M. le Rapporteur général - Il faut en remercier particulièrement les ministres du tourisme et du budget.

L'amendement 217 est retiré.

M. le Secrétaire d'Etat - La création de cette nouvelle catégorie d'établissement doit beaucoup à ma collègue Mme Demessine, ainsi qu'aux ministres de l'industrie et de l'équipement, sans oublier l'économie et les finances. C'est le résultat d'un travail interministériel mené en liaison étroite avec les associations d'élus et les professionnels, et qui a permis de trouver des solutions ambitieuses et concrètes. Je suis en plein accord sur l'amendement 554, et je lève le gage.

L'amendement 554, mis aux voix, est adopté.