



N° 1944

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 novembre 1999

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

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

**sur les lignes directrices pour l'emploi en 2000  
(COM [1999] 441 final/E 1306),**

ET PRÉSENTÉ

PAR M. ALAIN BARRAU ,

Député.

---

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

**Emploi.**

*La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Alain Barrau, président ; Mme Nicole Catala, MM. Gérard Fuchs, Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, vice-présidents ; MM. Jean-Louis Bianco, Didier Boulaud, secrétaires ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, M. René André, Mme Marie-Hélène Aubert, MM. 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, Gaëtan Gorce, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Joseph Parrenin, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, M. Michel Suchod.*

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>5</b>
<b>I. LES PREMIERS FRUITS : VERS UNE PROGRESSION GLOBALE DE L'EMPLOI ET UNE BAISSSE CONTINUE DES TAUX DE CHOMAGE .....</b>	<b>7</b>
1) Une tendance générale positive.....	7
2) Des réalités diverses selon les pays .....	10
3) Les recommandations de la Commission.....	15
<b>II. LES LIGNES DIRECTRICES POUR 2000 : POUR UN SOUTIEN CONSTRUCTIF .....</b>	<b>17</b>
1) Les apports des nouvelles lignes directrices pour 2000 .....	17
2) Un soutien qui n'exclut pas certaines propositions d'amélioration.....	19
<b>TRAVAUX DE LA DELEGATION.....</b>	<b>25</b>
<b>PROPOSITION DE RESOLUTION DEPOSEE PAR LA DELEGATION.....</b>	<b>31</b>



MESDAMES, MESSIEURS,

**La politique de l'emploi est l'une des avancées majeures de la Communauté au cours des dernières années.** Fondée politiquement et juridiquement aux Conseil européens d'Amsterdam, les 16 et 17 juin 1997, et de Luxembourg, les 20 et 21 novembre de la même année, elle constitue l'un des axes clés du traité d'Amsterdam, qui y consacre un nouveau titre - le titre VIII - dans le traité instituant la Communauté européenne.

**La politique de l'emploi est aussi une priorité absolue des Etats membres, comme de l'Union européenne dans son ensemble,** dans la mesure où le chômage constitue aujourd'hui le principal problème économique, social et politique des pays européens.

**Aussi, paraît-il utile que la Délégation, non seulement suive de près cette politique, mais en rende compte régulièrement à l'Assemblée et à l'opinion, et cherche, autant que possible, à en améliorer le contenu.**

La Délégation a eu d'ailleurs l'occasion de faire part de sa position à plusieurs reprises sur ce sujet, notamment à l'occasion de deux précédents rapports, *Après l'euro, l'emploi* en mai 1998<sup>1</sup>, puis *Pour l'emploi* en novembre de la même année<sup>2</sup>. Cette année encore, elle a largement soutenu la proposition de directive concernant la possibilité d'appliquer à titre expérimental un taux de TVA réduit sur les services à forte intensité de main-d'œuvre.

Cette politique s'inscrit dans le moyen terme : elle ne peut donc donner lieu qu'à des inflexions progressives mais limitées au cours des années à venir. D'ailleurs, si la proposition de lignes directrices pour l'emploi pour l'année 2000 apporte quelques améliorations aux lignes directrices pour 1999, elles n'en modifient pas l'économie générale.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 904.

<sup>2</sup> Rapport n° 1182.

Depuis le dernier rapport de la Délégation sur ce thème en novembre 1998, trois faits nouveaux sont principalement intervenus.

D'abord, le Conseil européen de Cologne en juin dernier, qui a institué un « *dialogue macro-économique* » entre les ministres de l'Economie, des Affaires sociales, les partenaires sociaux et la Banque centrale européenne.

Deuxièmement, l'annonce par le Portugal de la tenue, en mars 2000, d'un Conseil européen extraordinaire sous sa présidence consacré à l'emploi.

Troisièmement, l'adoption par la Commission, en septembre dernier, de ce qu'on appelle le « *paquet emploi* », sur lequel il appartient à la Délégation de se prononcer.

Il s'agit de **trois documents** : le projet de rapport annuel sur l'emploi, dit aussi « *rapport conjoint* » – dans la mesure où il doit être approuvé par le Conseil –, qui analyse l'évolution du marché du travail communautaire et le contenu des quinze plans d'action nationaux (PAN) arrêtés par les Etats en application des lignes directrices pour 1999 ; une communication proposant **les lignes directrices pour l'emploi pour 2000**, qui sont soumises au Conseil des ministres de l'Union européenne<sup>3</sup> et seront ensuite examinées au Conseil européen des chefs d'Etat et de gouvernement les 10 et 11 décembre prochains à Helsinki ; **des recommandations pour les politiques de l'emploi de chaque Etat membre**, qui sont élaborées pour la première fois et qui sont également soumises au Conseil des ministres, puis au Conseil européen d'Helsinki.

De l'examen de ces documents, il ressort **deux idées-forces**. D'abord, on assiste conjointement à la mise en œuvre de la stratégie communautaire pour l'emploi, à une progression globale de l'emploi et à une baisse continue des taux de chômage, sans qu'il soit aujourd'hui possible de calculer avec précision en quoi la mise en œuvre de cette stratégie communautaire a un effet sur la baisse du taux de chômage. Deuxièmement, si, parce qu'elles poursuivent cette politique positive, les lignes directrices pour 2000 méritent d'être soutenues par une résolution de l'Assemblée nationale, elles n'en appellent pas moins plusieurs améliorations.

---

<sup>3</sup> Examen le 12 novembre par le Conseil Travail-Affaires sociales et le 29 novembre par le Conseil « *Jumbo* » (réunion conjointe du Conseil Travail-Affaires sociales et du Conseil Ecofin).

## I. LES PREMIERS FRUITS : VERS UNE PROGRESSION GLOBALE DE L'EMPLOI ET UNE BAISSSE CONTINUE DES TAUX DE CHOMAGE

Selon la Commission, les premiers résultats de la politique communautaire de l'emploi sont globalement satisfaisants, mais ils présentent, d'un Etat à l'autre, des réalités diverses et témoignent de certaines insuffisances auxquelles il convient de remédier. Cela dit, pour pertinente que soit dans l'ensemble l'étude de la Commission, elle peut toujours être nuancée, relativisée, voire discutée, sur certains points. Il est par ailleurs indispensable d'aborder les analyses par pays en tenant compte du chiffre de la population active, de la pyramide démographique et du point de départ de 1997.

### 1) *Une tendance générale positive*

Le constat établi par la Commission dans son projet de rapport conjoint sur l'emploi pour 1999<sup>4</sup> est clair : « *Les résultats de l'Union européenne dans son ensemble en matière d'emploi s'améliorent, mais les progrès sont variables suivant les Etats membres* ».

Ainsi, l'Union européenne a atteint en 1998 un taux de croissance de 2,9 % et créé 1,8 millions d'emplois. **Pour la première fois depuis 1990, l'emploi a progressé dans tous les Etats membres. En conséquence, le taux de chômage dans la Communauté a diminué, passant de 10,5 % en 1997 à 9,9 % en 1998.** Certains pays enregistrent des progrès particulièrement significatifs, tels que l'Espagne, dont le taux a été ramené de 20,8 % à 18,8 %, la Finlande, dont le taux a chuté de 13,1 % à 11,4 %, ou la France, dont le taux est tombé de 12,4 % en 1997 à 11 % aujourd'hui.

Cette évolution n'en présente pas moins **un certain nombre de limites**. Ainsi, la Commission souligne que les quatre dernières années de reprise économique n'ont guère permis d'améliorer substantiellement le

---

<sup>4</sup> Projet de rapport présenté par la Commission le 8 septembre 1999 (SEC (1999) 1386 final).

**taux d'emploi** de l'Union qui, avec 61 %, continue de se situer nettement derrière celui des Etats-Unis (75 %) et du Japon (75 %). Ce taux d'emploi ne donne, cela dit, aucun renseignement sur la nature des emplois puisque, par exemple, il additionne des emplois précaires et des emplois stables. Il est particulièrement modeste s'agissant des femmes, dans la mesure où avec 51 %, il est encore de 20 points inférieur à celui des hommes. Il en est de même pour les personnes âgées de 50 à 64 ans, dont le taux d'emploi est de 47,6 %. Par ailleurs, le chômage de longue durée, qui touche 5,2 millions de personnes, reste important, au même titre que le chômage des jeunes qui, bien qu'ayant baissé en 1998, concerne encore 4,3 millions de personnes.

Cela dit, on note aussi **des améliorations à de nombreux égards** :

– les Etats membres ont entrepris **des efforts significatifs pour adopter des politiques préventives**. Ils se rapprochent de plus en plus des objectifs européens consistant **à offrir à tous les chômeurs, jeunes et adultes, un nouveau départ avant, respectivement, 6 ou 12 mois de chômage**. Ainsi, la Suède, le Royaume-Uni, le Danemark et l'Irlande ont atteint ces objectifs ou sont sur le point de le faire ; la France, l'Espagne, le Portugal, la Finlande et l'Autriche ont engagé des réformes qui permettent de penser qu'ils y seront parvenus avant 2002. Seules la Belgique, la Grèce et l'Italie accusent un retard préoccupant ;

– **la majorité des Etats ont « activé » leur politique**, au sens où ils ont atteint l'objectif de 20 % de participation des chômeurs à des mesures de formation. Si plusieurs Etats, tels que la France, l'Autriche, l'Espagne, la Grèce et le Portugal, indiquent qu'ils n'ont pas atteint cet objectif, ils précisent qu'ils ont pris des mesures leur permettant d'y parvenir avant 2002 ;

– **les système d'indemnisation et d'imposition sont en train d'être réformés** afin d'encourager la recherche d'emploi ou le retour au travail. La Commission souligne toutefois que, dans ce domaine, les progrès sont lents et insuffisants ;

– **l'apprentissage tout au long de la vie fait l'objet d'une reconnaissance croissante**, mais la Commission déplore des lacunes et, en particulier, le manque d'objectifs concrets. Elle estime que d'importants efforts doivent encore être accomplis, tant s'agissant de la stratégie globale que des mesures pratiques, et ce, de la part des Etats comme des partenaires sociaux ;

– on constate **un grand nombre d'initiatives visant à améliorer l'esprit d'entreprise**. Des progrès encourageants ont notamment été

enregistrés pour réduire les contraintes administratives entravant le potentiel de création d'emplois des petites entreprises. On regrette néanmoins l'absence d'objectifs et de délais précis, ainsi que la rareté des indicateurs comparables. Dans le secteur des services, les mesures prises par les Etats membres n'ont guère permis de provoquer un développement global et significatif. De même, peu d'Etats membres ont fixé des objectifs nationaux de réduction de la pression fiscale sur le travail ;

– **des efforts notables ont été entrepris pour aménager le temps de travail.** Toutefois, La Commission constate que *«davantage de progrès sont nécessaires en matière de promotion de la capacité d'adaptation, en modernisant l'organisation du travail»* et que la participation des partenaires sociaux à la promotion de la capacité d'adaptation doit être plus dynamique dans tous les Etats membres ;

– on enregistre **des avancées dans la définition et l'utilisation d'indicateurs communs**, mais elles doivent, selon la Commission, **être poursuivies et amplifiées** ;

– **les plans d'action nationaux pour l'emploi (PAN) ont permis d'associer plus étroitement les partenaires sociaux à la politique de l'emploi et tous les Etats membres reconnaissent la nécessité de conférer à celle-ci une dimension territoriale**, fondée sur la participation des partenaires locaux. Toutefois, cette association gagnerait à être renforcée et on observe que les partenaires sociaux semblent avoir entrepris peu d'actions concrètes pour mettre en oeuvre les lignes directrices ;

– **des pactes territoriaux pour l'emploi sont mis en œuvre depuis deux ans dans les Etats de l'Union.** Recouvrant actuellement 89 actions novatrices dans des régions particulièrement touchées par le chômage et financés par les fonds structurels, **ils auraient permis la création de 55 000 emplois directs.**

Le rapport présenté par la Commission est **moins positif**, en revanche, **s'agissant de l'égalité entre les hommes et les femmes sur le marché du travail.** Citons la Commission : *«La situation laisse beaucoup à désirer et des mesures sont nécessaires, en particulier pour supprimer les écarts entre les hommes et les femmes au niveau de l'emploi, du chômage, des rémunérations, pour redresser la représentation déséquilibrée des femmes et des hommes dans les secteurs et les emplois et améliorer la situation en matière de garde d'enfants et d'autres personnes à charge».*

Il ne s'agit là cependant que d'une tendance générale, qui ne saurait masquer l'évolution propre de chacun des Etats membres.

## 2) *Des réalités diverses selon les pays*

### • Qu'en est-il d'abord de **la France** ?

On constate une amélioration d'ensemble. De fait, le décollage de la croissance économique de 1997 s'est poursuivi en 1998, avec une hausse du produit intérieur brut (PIB) de 3,2 % et une augmentation de l'emploi de 1,3 %. **Le taux de chômage a été ramené de 12,4 % en 1997 à 11,7 % en 1998. Cette baisse a perduré en 1999, puisqu'en juillet dernier, ce taux s'élevait à 11 %.** Elle a particulièrement profité aux hommes, dont le taux de chômage est passé de 10,7 % en 1997 à 9,9 % en 1998. De plus, le chômage des jeunes s'est fortement réduit, puisqu'il était de 9,1 % en 1998 contre 10,1 % en 1997.

Soulignant que « *le PAN français se poursuit et renforce la stratégie conçue en 1998* », la Commission, émet cependant un certain nombre de critiques. Le taux de chômage reste au-dessus de la moyenne de l'Union européenne (9,3 %). De même, le taux d'emploi demeure au-dessous de cette moyenne. Celui des travailleurs les plus âgés est particulièrement faible. Quant au chômage de longue durée, avec un taux de 5,1 %, il continue d'être élevé. Si le chômage des jeunes a diminué, le passage de l'école au monde du travail reste souvent difficile.

S'agissant plus précisément du **premier pilier** des lignes directrices, à savoir **la capacité d'insertion professionnelle**, la Commission note que les progrès observés correspondent au contenu du PAN français de 1998. Toutefois, malgré les actions de lutte contre le chômage de longue durée, comme, par exemple, la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, celui-ci, qui atteint 18 % chez les adultes et 19,7 % chez les jeunes, reste élevé. La France se caractérise, en outre, par le fait d'accorder à la formation professionnelle une place prioritaire.

S'agissant du **deuxième pilier - l'esprit d'entreprise -**, le programme « *Nouveaux services - Emplois jeunes* » a permis la création de 160 000 emplois pour les jeunes dans le domaine de la culture, de l'éducation et des services de proximité, et 90 000 emplois nouveaux sont prévus pour l'ensemble de l'année 1999. La France se caractérise, de plus, par le fait de proposer aux nouvelles entreprises des facilités d'emprunt et des déductions fiscales et la poursuite d'une politique d'allègement des cotisations patronales sur les bas salaires.

Concernant le **troisième pilier - la capacité d'adaptation** -, l'action se concentre toujours principalement sur la réduction et l'aménagement du temps de travail.

Dans le domaine du **quatrième et dernier pilier**, portant sur **l'égalité des chances entre hommes et femmes**, on enregistre des progrès significatifs. La Commission salue en particulier la réforme visant à inscrire le **principe de la parité** dans la Constitution et la définition d'objectifs quantifiés pour les femmes parmi les bénéficiaires des trois premières lignes directrices (offre d'un nouveau départ à tout jeune chômeur avant qu'il n'atteigne six mois de chômage, sous forme de formation, de reconversion, d'emploi ou de toute autre mesure propre à favoriser son insertion professionnelle ; offre d'un nouveau départ de ce type aux chômeurs adultes avant qu'ils n'atteignent douze mois de chômage ; augmentation du nombre de chômeurs se voyant proposer une formation ou toute mesure analogue).

- Pour la **Belgique**, la Commission note que le redressement de la situation économique a été modeste en 1998 et que le taux de chômage est resté quasiment stable, à 9,5 %. De plus, si le PAN de 1999 renforce celui de 1998, il ne contient pas d'initiatives majeures, à l'exception d'un allègement fiscal destiné à accroître le revenu net des travailleurs à bas salaire et un meilleur accès au crédit des nouvelles PME et des chômeurs récents souhaitant créer leur entreprise.

- Au **Danemark**, la situation du marché du travail s'est améliorée. De 5,5 % en 1997, le taux de chômage est passé à 5,1 % en 1998 et se situait à 4,5 % en juin 1999. Qualifié de « *très solide* », le PAN de 1999 prolonge largement celui de 1998. On relève notamment des mesures en faveur des personnes âgées de 50 à 59 ans, des personnes défavorisées et du développement de l'esprit d'entreprise. On note que la modification du régime de préretraite amène les personnes de 60 ans ou plus à rester dans la vie active. Mais, selon la Commission, le Danemark doit encore relever plusieurs défis, qu'il s'agisse de l'allègement de la fiscalité, de la promotion de la main-d'œuvre ou de l'élévation du niveau des qualifications.

- On constate en **Allemagne** une légère diminution du taux de chômage, qui est passé de 10 à 9,1 % de 1997 à juillet 1999. Celui des jeunes, qui est l'un des plus bas de l'Union européenne, a lui-même diminué. Par ailleurs, les possibilités d'emploi des travailleurs les plus âgés se sont améliorées et les inégalités entre les hommes et les femmes se sont réduites. Selon la Commission, le PAN de 1999 présente une approche plus « *active* » de la politique de l'emploi, caractérisée par une association plus étroite des partenaires sociaux, des instances chargées de

favoriser l'égalité des chances et des Länder. En revanche, on relève la persistance du chômage de longue durée et un niveau de chômage élevé dans les Länder de l'Est.

- En **Grèce**, la situation de l'emploi s'est, en revanche, détériorée. Le taux de chômage a nettement augmenté : de 9,6 % en 1997, il s'est élevé à 11,6 % en 1998. De plus, le chômage des jeunes et le chômage de longue durée sont particulièrement importants et les inégalités entre hommes et femmes figurent parmi les plus fortes d'Europe. La Commission note cependant que le PAN de 1999 est plus cohérent que celui de 1998 et contient des objectifs politiques, des données financières et des objectifs chiffrés. Parmi les progrès, on relève les efforts entrepris en faveur de l'apprentissage, de la formation, de la lutte contre l'échec scolaire, de l'allègement de la fiscalité pesant sur les entreprises et d'un assouplissement de la législation du travail.

- Des progrès importants ont été enregistrés en **Espagne**. Même si ce pays continue à avoir le taux le plus élevé de l'Union européenne, celui-ci a été ramené de 20,8 % en 1997 à 18,8 % en 1998, puis à 15,9 % en juillet 1999 ! Il est vrai que ce pays a, selon la Commission, bénéficié d'un « solide » PAN en 1998. Le PAN de 1999 s'inscrit d'ailleurs dans le prolongement de ce dernier. On retiendra notamment, parmi les aspects positifs soulignés par la Commission, l'importance accordée aux aides à l'emploi – en particulier sous forme d'allègement de charges sociales –, à la prévention du chômage de longue durée, aux adaptations de la législation du travail, aux réformes fiscales et aux initiatives locales pour l'emploi. De plus, les partenaires sociaux sont étroitement associés aux réformes. Mais le taux de chômage de longue durée reste très élevé, puisqu'il atteint 9,4 %, soit le plus mauvais résultat de l'Union. Par ailleurs, le pourcentage de contrats de travail à durée limitée est très important (32,9 %) et le potentiel d'emplois dans les services gagnerait à être davantage exploité.

- **L'Irlande** s'est caractérisée par une forte croissance économique, qui a eu des répercussions positives sur le marché du travail. Ainsi, le chômage a-t-il chuté de 9,8 % en 1997 à 7,8 % en 1998, puis à 6,7 % en juillet dernier ! Le chômage de longue durée a enregistré une nette décroissance : il atteignait seulement 3,9 % pour l'année 1998. Parmi les mesures favorables, on retiendra notamment l'effort consacré à l'amélioration de la capacité d'insertion professionnelle, un programme de prévention destiné aux jeunes chômeurs efficace et l'allègement des charges fiscales pesant sur les entreprises. Sans doute ces résultats ne sont-ils pas indépendants des avantages fiscaux de ce pays, qui posent par ailleurs des problèmes au regard de l'harmonisation fiscale au sein de l'Union européenne.

- En **Italie**, la croissance économique a été faible et le taux de chômage stagne autour de 12 %. Quant au chômage des jeunes et au chômage de longue durée, ils ont encore empiré, atteignant respectivement des taux de 12,9 % et 8,4 %. En outre, on relève une aggravation du fossé entre le Nord et le Sud, un taux d'emploi inférieur à la moyenne dans le domaine des services (31,7 %), un taux d'emploi faible pour les femmes (37,7 %) et les travailleurs âgés (37 %) et une forte pression fiscale sur le travail. Parmi les points positifs, figurent la définition d'une stratégie de long terme et l'engagement de réformes dans le domaine de l'enseignement et de la formation en 1998.

- **Le Luxembourg** est caractérisé par une forte croissance de l'emploi. Le taux de chômage, qui est de 2,8 % seulement, est le plus bas de l'Union européenne. Cela ne l'empêche pas d'adopter des mesures de prévention du chômage des jeunes et du chômage de longue durée et des actions visant à faciliter l'accès à l'emploi, la création d'entreprise et le développement du capital-risque.

- **Les Pays-Bas** affichent également de bonnes performances, puisque le taux de chômage était de 4 % en 1998, l'un des plus bas de l'Union européenne. De plus, le chômage des jeunes continue de diminuer. Le PAN de 1999 prolonge les vastes réformes structurelles du PAN de 1998. En 1999, 30 000 parcours d'insertion auront été créés pour lutter contre le chômage de longue durée. On note aussi la création de « *centres de travail et des revenus* ». La Commission mentionne cependant plusieurs problèmes importants, tels que la persistance des inégalités entre les hommes et les femmes, la faible participation des travailleurs les plus âgés à la vie active, une fiscalité élevée et une importante proportion de chômeurs de longue durée.

- Bien que le niveau de chômage soit relativement bas en **Autriche**, il a progressé de 4,4 % à 4,7 % de 1997 à 1998. Le chômage de longue durée y est particulièrement faible, puisqu'il est de seulement 1,6 %, soit un tiers de moins que la moyenne de la Communauté. Le PAN de 1999 renforce l'action de prévention. Le budget consacré à la politique active en faveur du marché de l'emploi devrait être augmenté d'un tiers ! Les mesures les plus marquantes concernent notamment la priorité accordée à la lutte contre le chômage des plus âgés, la baisse des impôts sur le revenu et des coûts non salariaux du travail en faveur de la création d'entreprise, un programme novateur pour la création d'emplois dans les domaines de la culture, de l'action sociale et de l'environnement, et de nouveaux pactes territoriaux pour l'emploi.

- **Le Portugal** enregistre également de bonnes performances : le taux de chômage, qui est tombé à 4,9 % en 1998, puis à 4,5 % en juillet

1999, a nettement reculé et le chômage de longue durée ne concerne plus que 1,9 % de la population active. Des faiblesses demeurent néanmoins : un niveau moyen d'éducation insuffisant, l'inadaptation du système éducatif aux besoins du marché et des offres d'emploi correspondant à un niveau de qualification souvent limité. Le PAN de 1999 propose d'y remédier, en particulier grâce à de nouvelles méthodes de soutien aux chômeurs et à la création de nouvelles voies de qualification.

- Malgré une baisse du chômage, qui atteignait 11,4 % en 1998 et 9,8 % en juillet 1999, **la Finlande** présente encore un niveau de sous-emploi relativement élevé. Le chômage des jeunes, qui s'établit à 11 % en 1998, est notamment l'un des plus importants de l'Union. La lourdeur de la fiscalité pesant sur le travail constitue l'un des handicaps principaux du pays. Cependant, la Finlande a adopté un PAN cohérent et ambitieux pour 1999. Celui-ci vise en particulier à améliorer la capacité d'insertion professionnelle des personnes les plus en difficulté en procédant à une réforme du système fiscal, de la protection sociale, du service public de l'emploi et de la politique éducative. Il tend également à faciliter la création d'emplois et à développer les perspectives d'embauche dans les services.

- En **Suède**, le chômage a reculé, pour atteindre 8,2 % en 1998. Particulièrement significative est la baisse du chômage des jeunes, qui est passé de 9,5 % à 7,5 % de 1997 à 1998. La Commission estime que le PAN suédois est un plan cohérent, complet et ambitieux. Il prévoit notamment la réduction du taux de chômage à 4 % d'ici l'an 2000. Parmi les actions principales, on retiendra une réforme de la fiscalité et des allocations visant à rendre celles-ci plus incitatives, l'allègement des formalités pour les PME, la diminution des impôts sur le revenu et un meilleur aménagement du temps de travail.

- **Le Royaume-Uni**, dont le taux de chômage est passé de 7 % en 1997 à 6,3 % en 1998 et dont le taux de chômage de longue durée est inférieur à la moyenne de l'Union européenne, affiche des résultats satisfaisants. Néanmoins, on relève la persistance des inégalités entre les hommes et les femmes, un passage du système éducatif à l'emploi encore difficile, une durée de chômage importante chez certaines catégories, telles que les personnes âgées, les minorités ethniques, les parents isolés et les communautés défavorisées. La Commission souligne que le PAN de 1999 a gagné en cohérence par rapport à celui de 1998. Il renforce notamment les actions en faveur de la formation et vise à accroître la participation des partenaires sociaux.

### 3) *Les recommandations de la Commission*

Cet examen détaillé des politiques de l'emploi et des résultats propres à chaque Etat membre a donné lieu, pour la première fois, à l'énoncé par la Commission d'un certain nombre de recommandations.

A l'évidence, **cette démarche constitue une pierre supplémentaire au dispositif communautaire de lutte contre le chômage**. Comme le dit Padraig Flynn, l'ancien commissaire chargé de cette politique, « *la formulation des recommandations à l'intention de chaque Etat membre confère un véritable poids et une valeur ajoutée à la stratégie européenne de l'emploi* ».

Il n'est pas nécessaire de présenter dans le détail ces recommandations, qui découlent directement du diagnostic que l'on vient d'exposer.

Toutefois, il est utile d'évoquer **l'avis portant plus spécifiquement sur la France**.

Après avoir rappelé que la France enregistre durant la majeure partie des années 1990 un taux d'emploi inférieur à la moyenne, une croissance très lente de l'emploi, un taux de chômage élevé – supérieur de près de deux points à la moyenne européenne –, un fort taux de chômage de longue durée, un chômage des jeunes important, des coûts salariaux supérieurs à la moyenne européenne et un potentiel de création d'emploi dans le secteur des services insuffisamment exploité, la Commission propose de faire **quatre recommandations** à notre pays :

1) « *reconsidérer les régimes de prestations existants, notamment ceux qui favorisent les départs en retraite anticipée, afin d'inciter les travailleurs les plus âgés à rester plus longtemps dans la vie active* » ;

2) **mettre en œuvre des stratégies cohérentes, dans le domaine réglementaire et fiscal notamment, visant à réduire les charges administratives pesant sur les entreprises**, pour mieux exploiter le potentiel de création d'emplois du secteur des services ;

3) **poursuivre et évaluer les actions destinées à réduire la pression fiscale sur le travail**, en particulier le travail non qualifié et peu rémunéré ;

4) « *renforcer le partenariat social en vue d'adopter une approche globale en matière de modernisation de l'organisation du travail* ».

Aux yeux du Président, ces recommandations ne sauraient pour autant conduire à remettre en cause le système de protection sociale français, en particulier en ce qui concerne l'âge légal de la retraite.

Au-delà de ces recommandations spécifiques, **la politique communautaire repose sur la poursuite de la stratégie de moyen terme engagée voici deux ans**, exposée dans la proposition de lignes directrices pour 2000.

## II. LES LIGNES DIRECTRICES POUR 2000 : POUR UN SOUTIEN CONSTRUCTIF

Si les lignes directrices s'inscrivent dans le prolongement de celles adoptées l'année dernière, elles présentent néanmoins quelques innovations. Elles appellent de l'Assemblée nationale un net soutien, qui n'exclut pas cependant la suggestion d'un certain nombre d'améliorations.

### 1) *Les apports des nouvelles lignes directrices pour 2000*

Les innovations de la proposition de lignes directrices pour 2000 par rapport aux lignes directrices pour 1999 tiennent aux principaux éléments suivants :

– **Concrétiser davantage l'approche préventive** pour « *assurer l'intégration effective dans le marché du travail* » des jeunes chômeurs et des chômeurs adultes (lignes directrices 1 et 2).

– **S'agissant de l'action consistant à faciliter le passage de l'école au travail**, les Etats membres devront s'attacher « *à élaborer des formations appropriées permettant aux élèves et aux enseignants d'acquérir des connaissances et des compétences informatiques, à équiper les écoles en matériel informatique et à faciliter l'accès des élèves à l'Internet d'ici la fin de 2002* » (ligne directrice 8).

– Pour exploiter les nouvelles possibilités de création d'emplois, **les Etats membres sont invités à mieux reconnaître et soutenir le rôle de la responsabilité des partenaires sociaux ainsi que des partenaires régionaux ou locaux**. De même, il leur est demandé de « *tirer pleinement profit du rôle des services publics de l'emploi dans l'identification des possibilités d'emploi locales et l'amélioration du fonctionnement des marchés du travail locaux* » (ligne directrice 12).

– Dans le cadre de l'action tendant à rendre le système fiscal plus favorable à l'emploi, il est proposé de **tenir compte de la proposition de directive** – adoptée au Conseil Travail-Affaires sociales du 22 octobre

dernier – **concernant la possibilité d’appliquer à titre expérimental un taux de TVA réduit sur les services à forte intensité de main-d’œuvre** : chaque Etat membre examinera donc, non l’opportunité de réduire le taux de TVA sur les services à forte intensité de main-d’œuvre et non exposés à la concurrence transfrontalière, mais la proposition de la Commission dans cette matière (ligne directrice 15). Rappelons que ce texte autorise les Etats à procéder à des réductions de taux sur **deux des cinq catégories choisies**, à savoir les services de petite réparation (bicyclettes, chaussures, vêtements), la rénovation de bâtiments, le nettoyage de vitres et d’habitations, les services d’aide à domicile et la coiffure.

– Afin de **faciliter la réintégration dans la vie active**, il est précisé que, parmi les obstacles que les Etats membres devront progressivement supprimer, figurent l’insuffisance des qualifications, les difficultés d’accès à la formation et l’effet dissuasif que peut avoir la combinaison des systèmes d’imposition et d’indemnisation (ligne directrice 22).

**Dans l’ensemble, la proposition de lignes directrices pour 2000 reprend, on le voit, très largement les lignes directrices pour 1999.** Il est d’ailleurs significatif qu’elles reposent sur la modification des précédentes lignes directrices et qu’aucune création de ligne directrice nouvelle ne soit proposée.

On ne s’étonnera pas, dès lors, qu’elles aient globalement été bien accueillies par les Etats membres.

Certains ont néanmoins formulé quelques observations au cours du Conseil Marché intérieur du 22 octobre dernier. On retiendra notamment que la Belgique s’est élevée contre le libellé de la ligne directrice 4 (« [...] *chaque Etat membre examinera et, le cas échéant, réorientera ses systèmes d’indemnisation et d’imposition* [...] »), considérant que le souci légitime de combattre les « *trappes à chômage* » ne devrait pas conduire à remettre en cause les systèmes de prestation et d’indemnisation ; que le Luxembourg a souligné l’importance de maintenir le caractère public des services de l’emploi, s’opposant ainsi aux tentatives de plusieurs délégations – notamment celles des Pays-Bas et de la Belgique – qui défendaient dans le cadre du comité de l’emploi l’idée de privatisation ; que les Pays-Bas ont insisté sur le fait que la politique de l’emploi relevait de la compétence nationale ; que l’Espagne a souligné le rôle du Fonds social européen et, plus largement, des fonds structurels dans la mise en œuvre de la stratégie européenne de l’emploi ; et que la France, la Suède, le Portugal, l’Autriche et la Commission ont souhaité le développement dans le cadre des lignes directrices de nouveaux objectifs quantifiés, la

Suède demandant toutefois que ces objectifs soient déterminés au niveau national.

**2) *Un soutien qui n'exclut pas certaines propositions d'amélioration***

Compte tenu des effets positifs de la stratégie communautaire de l'emploi et étant donné que la France a été à l'initiative de cette politique, **il est hautement souhaitable que l'Assemblée nationale apporte son soutien à cette proposition de lignes directrices pour 2000.**

**Elle pourrait néanmoins lui apporter aussi plusieurs améliorations.** Rappelons, en effet, que plusieurs des demandes qu'elle avait formulées l'an dernier dans sa résolution<sup>5</sup>, à l'initiative de la Délégation, n'ont pas encore été satisfaites. Rappelons également que les conclusions du Conseil européen de Cologne de juin 1999, invitant « *la Commission et les Etats membres à examiner s'il est possible, et de quelle manière, de rendre le processus de Luxembourg encore plus efficace par la fixation d'objectifs supplémentaires vérifiables* », n'ont pas été suffisamment suivies d'effets.

• **L'Assemblée pourrait donc demander au Gouvernement que les propositions qu'elle avait soutenues dans sa résolution de l'an dernier soient prises en compte pour les lignes directrices pour 2000, à savoir :**

– **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 portant sur le travail (ligne directrice 14), et l'accroissement des emplois dans les services (ligne directrice 12) ;

– **le renforcement de la ligne directrice 20 relative à la lutte contre la discrimination sexuelle**, en prévoyant que les Etats

---

<sup>5</sup> Proposition de résolution n° 1184 adoptée par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales le 25 novembre 1998 et devenue définitive le 9 décembre de la même année (n° 217).

s'efforceront aussi de réduire l'écart entre hommes et femmes au regard des conditions de travail et de la formation 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 et les outils statistiques** 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**, tant il est vrai qu'il est difficile aujourd'hui de déterminer ce que l'amélioration de la situation générale de l'emploi en Europe doit précisément à la politique communautaire ;

– **inviter 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.**

• L'Assemblée pourrait, en outre, inviter le Gouvernement à obtenir **plusieurs améliorations complémentaires :**

– la ligne directrice 9 devrait prévoir **que chaque Etat membre accordera une attention particulière aux besoins des personnes marginalisées ou en voie de l'être**, et non, seulement, à ceux « *des personnes handicapées [...] et d'autres groupes et personnes susceptibles d'être défavorisés [...]* ». En effet, comme l'a souligné la Délégation au cours de sa réunion du 18 novembre 1999, dans une conjoncture marquée par le retour de la croissance et l'amélioration de la situation générale de l'emploi, ce sont les personnes marginalisées ou en voie de marginalisation qui auront le plus besoin de l'aide des pouvoirs publics ;

– **la fixation d'objectifs quantifiés et d'un calendrier précis pour les atteindre concernant la ligne directrice 9 tendant à promouvoir un marché du travail ouvert à tous**, compte tenu de l'importance de cette action ;

– il conviendrait **d'ajouter à la ligne directrice 10, prévoyant que les Etats membres « accorderont une attention particulière à la réduction sensible des frais généraux et des charges administratives des entreprises [...] », la phrase suivante : « A cet égard, ils s'attacheront à s'assurer que cette réduction aura pour contrepartie la création ou la préservation d'emplois et à alléger les cotisations sociales portant sur le travail peu qualifié »**. De fait, comme l'a indiqué la Délégation dans sa réunion du 18 novembre 1999, la baisse des charges des entreprises n'a de sens, dans une perspective de lutte contre le chômage, que si elle se traduit par une création effective d'emplois et non, seulement, par l'accroissement du profit des entreprises. Or, la réduction des cotisations sociales sur le travail peu qualifié paraît à cet égard un moyen particulièrement efficace ;

– **la proposition de ligne directrice 15 devrait être modifiée pour tenir compte de l'adoption de la directive du 22 octobre 1999 en ce qui concerne la possibilité d'appliquer à titre expérimental un taux de TVA réduit sur les services à forte intensité de main-d'œuvre**. Il convient donc d'écrire que chaque Etat membre « *examinera, sans obligation, la directive relative à...* », et non « *... examinera, sans obligation, la proposition de la Commission visant à...* ». On gagnerait, en outre, à ne pas se limiter à faire référence aux seuls services couverts par la directive, mais à prévoir que chaque Etat membre examinera plus largement l'opportunité de réduire le taux de TVA sur les services à forte intensité de main-d'œuvre et non exposés à la concurrence transfrontalière. Cet ajout aurait deux avantages : étendre l'incitation à recourir à ce type de moyen, d'une part, et rester plus fidèle à la formulation qui avait été négociée dans le cadre des lignes directrices pour 1998 et 1999, d'autre part ;

– **la directive concernant la possibilité d'appliquer à titre expérimental un taux de TVA réduit sur les services à forte intensité de main-d'œuvre devrait, selon la Délégation, être modifiée afin de permettre aux Etats membres de fixer des taux réduits de TVA pour ce type de services à trois ou quatre des cinq secteurs couverts par ce texte, au lieu de deux actuellement ;**

– **il conviendrait, à la ligne directrice 17, d'inciter plus fermement les Etats à faire en sorte que les personnes travaillant dans le cadre de contrats atypiques, voir précaires, bénéficient d'une sécurité suffisante et d'un meilleur statut professionnel ;**

– **la ligne directrice 20 relative à la lutte contre la discrimination sexuelle devrait mentionner précisément l'objectif de réduction des inégalités entre les hommes et les femmes dans le domaine de**

**l'insertion professionnelle**, qui constitue un aspect important de la politique d'égalité des chances entre les sexes ;

– plusieurs Etats s'étant plaints de n'avoir pas été suffisamment consultés par la Commission au sujet des propositions de recommandation élaborées par celle-ci, il serait souhaitable de couper court à l'avenir à ce type de critiques en **prévoyant un dispositif de consultation plus large**. On y trouverait plusieurs avantages : mieux prendre en compte le point de vue des Etats membres, ménager la susceptibilité de certains Etats et accroître la légitimité de ces recommandations ;

– au-delà des lignes directrices, la politique de l'emploi repose sur une bonne coordination des politiques économiques. En effet, celle-ci est une condition d'une croissance forte et durable, qui constitue elle-même l'une des principales sources de création d'emplois. Aussi est-il **souhaitable que l'Assemblée invite le Gouvernement à plaider au sein du Conseil des ministres de l'Union européenne en faveur d'un renforcement de la coordination des politiques économiques** – notamment en matière fiscale –, et ce, en particulier dans le cadre de la future présidence de l'Union européenne ;

– il serait opportun de **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. Cette mesure favoriserait en effet un regain de croissance et, partant, de nouvelles créations d'emplois ;

– la stratégie communautaire de l'emploi ne devrait pas être seulement ou principalement l'affaire des politiques, des administrations et des partenaires sociaux, mais celle de tous. **Aussi, devrait-elle faire l'objet d'un vaste débat national et européen afin que les citoyens en soient mieux informés et puissent davantage y prendre part.**

\*

\* \*

En conclusion, on peut se féliciter de la confirmation et de la poursuite de la stratégie communautaire pour l'emploi. Celle-ci a eu à l'évidence des effets positifs, que ce soit pour l'Union européenne en général ou la France en particulier, bien que ces effets soient difficilement quantifiables.

Cette politique exige cependant des Etats membres de la suivre avec vigilance, non seulement pour respecter les lignes directrices auxquelles ils sont liés, mais aussi parce qu'elle est une œuvre en perpétuelle gestation et qui peut en permanence faire l'objet d'améliorations en fonction de l'évolution du contexte économique, social ou politique.

La France, qui est à l'initiative de ce processus et dont la lutte contre le chômage est l'axe principal de sa politique économique, se doit d'être particulièrement présente dans cette action. Aussi, est-il proposé de décider le dépôt d'une proposition de résolution à cette fin.

Au-delà, deux questions méritent une attention particulière.

La politique communautaire de l'emploi ne sera pleinement efficace que si elle est connue, appréciée et respectée par les citoyens. Or, force est de constater que ce n'est pas encore le cas. On gagnerait donc à ce que cette politique devienne un enjeu de débat politique national et européen. L'Assemblée nationale doit prendre toute sa place dans ce débat éminemment politique.

D'autre part, cette politique pourrait, dans le prolongement du Conseil européen extraordinaire de Lisbonne de mars prochain, constituer l'une des priorités de la présidence française. Cela permettrait, notamment à l'appui des améliorations suggérées dans la proposition de résolution, de lui donner un nouvel élan et, ce faisant, de la rendre plus familière aux peuples d'Europe.

---



## TRAVAUX DE LA DELEGATION

– Réunion du 18 novembre 1999 –

**Le Président Alain Barrau** a indiqué que la politique de l'emploi était à la fois l'une des avancées majeures de la Communauté au cours des dernières années et une priorité des Etats membres comme de l'Union européenne. Il a jugé essentiel que la Délégation suive de près cette politique, en rende compte régulièrement à l'Assemblée nationale, et cherche, dans la mesure du possible, à en améliorer le contenu. Il a rappelé que la Délégation avait eu l'occasion de faire part de sa position à plusieurs reprises sur ce sujet, notamment à l'occasion de deux rapports qu'elle lui avait confiés : « *Après l'euro, l'emploi* », en mai 1998, puis « *Pour l'emploi* », en novembre de la même année.

Il a précisé que, depuis lors, trois faits nouveaux étaient intervenus. D'abord, le Conseil européen de Cologne en juin dernier a institué un « *dialogue macro-économique* » entre les ministres de l'Economie, des Affaires sociales, les partenaires sociaux et la Banque centrale européenne. Deuxièmement, le Portugal a annoncé la tenue, en mars 2000, d'un Conseil européen extraordinaire consacré à l'emploi. Troisièmement, la Commission a adopté, en septembre dernier, ce qu'on appelle le « *paquet emploi* », à savoir : le projet de rapport annuel sur l'emploi, dit aussi « *rapport conjoint* », une proposition de lignes directrices pour l'emploi en 2000, et des recommandations pour les politiques de l'emploi de chaque Etat membre.

De l'examen de ces documents, il ressort deux idées-forces. En premier lieu, cette stratégie communautaire a contribué à l'amélioration de la situation : l'Union européenne a créé 1,8 million d'emplois en 1998 et, pour la première fois depuis 1990, l'emploi a progressé dans tous les Etats membres ; le taux de chômage dans la Communauté est passé de 10,5 % en 1997 à 9,9 % en 1998. Certains pays enregistrent des progrès particulièrement significatifs, tels que l'Espagne, dont le taux a été ramené de 20,8 % à 18,8 %, ou la Finlande, dont le taux a chuté de 13,1 % à 11,4 %. On note également des améliorations, tant en matière de formation, de systèmes d'indemnisation et d'imposition, d'apprentissage, de développement de l'esprit d'entreprise, d'aménagement du temps de travail, que d'association des partenaires sociaux.

Cette évolution n'en présente pas moins des limites : la Commission européenne souligne que, malgré quatre années de reprise économique, le taux d'emploi de l'Union (61 %) reste loin derrière celui des Etats-Unis et du Japon (75 %). Le taux d'emploi des femmes est de 20 points inférieur à celui des hommes ; celui des personnes âgées de 50 à 64 ans n'est que de 47,6 %. Par ailleurs, le chômage de longue durée, qui touche 5,2 millions de personnes, reste préoccupant, comme le chômage des jeunes qui, bien qu'ayant baissé en 1998, affecte encore 4,3 millions de personnes.

En France, la situation connaît une amélioration dans plusieurs domaines : le décollage de la croissance économique de 1997 s'est poursuivi en 1998, avec une hausse du produit intérieur brut de 3,2 % et une augmentation de l'emploi de 1,3 % ; le taux de chômage a été ramené de 12,4 % en 1997 à 11,7 % en 1998 et à 11 % en juillet 1999. Elle a particulièrement profité aux hommes, dont le taux de chômage est passé de 10,7 % en 1997 à 9,9 % en 1998. De plus, le chômage des jeunes s'est sensiblement réduit, puisqu'il était de 9,1 % en 1998 contre 10,1 % en 1997. La Commission n'en a pas moins adressé quatre recommandations à notre pays, portant respectivement sur la réforme des régimes de prestations sociales, la mise en œuvre de stratégies cohérentes visant à réduire les charges administratives pesant sur les entreprises, la poursuite et l'évaluation des actions destinées à réduire la pression fiscale sur le travail et le renforcement du « *partenariat social* ».

La deuxième idée-force est celle de la continuité : les lignes directrices pour 2000 s'inscrivent dans le prolongement des précédentes et, comme l'an dernier, elles appellent des améliorations. Si la proposition de lignes directrices pour 2000 met l'accent, à juste titre, sur l'action préventive, le passage de l'école au travail, l'accroissement du rôle des partenaires sociaux, l'application de taux réduits de TVA aux services à forte intensité de main-d'œuvre et la réintégration dans la vie active, elle peut être améliorée de deux manières.

Tout d'abord, en demandant que les suggestions présentées l'an dernier par la Délégation soient prises en compte, à savoir : 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 dans plusieurs domaines ; le renforcement de la ligne directrice 20 relative à la lutte contre la discrimination sexuelle ; la création d'une ligne directrice incitant les Etats à renforcer l'articulation entre les entreprises, la recherche et les universités, afin 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 fixer de tels objectifs et un calendrier pour les atteindre ;

l'ajout d'une ligne directrice obligeant les Etats à harmoniser leurs indicateurs de performance, de suivi et d'évaluation ; la création d'une ligne directrice prévoyant que la stratégie européenne de l'emploi fera l'objet d'une évaluation régulière et indépendante ; la demande d'études d'impact des mesures que les Etats envisagent de prendre dans le cadre des lignes directrices et le recensement des freins à la création d'emplois.

En second lieu, l'Assemblée pourrait inviter les autorités compétentes à obtenir quatre améliorations complémentaires : la modification de la proposition de la ligne directrice 15 pour tenir compte de l'adoption, en octobre 1999, de la directive autorisant les Etats à appliquer à titre expérimental un taux de TVA réduit sur les services à forte intensité de main-d'œuvre ; l'amélioration de la consultation des Etats membres au sujet des propositions de recommandation élaborées par la Commission ; un renforcement de la coordination des politiques économiques, et ce, en particulier dans le cadre de la future présidence française de l'Union européenne ; enfin, le lancement d'un emprunt européen destiné à financer un grand programme de travaux d'intérêt communautaire dans le domaine des infrastructures, des réseaux de communication ou des nouvelles technologies.

En conclusion, le Président Alain Barrau a souhaité que, au-delà de cette proposition de résolution, la stratégie communautaire pour l'emploi devienne un enjeu de débat politique national et européen et que, dans le prolongement du Conseil européen extraordinaire de Lisbonne de mars prochain, elle constitue l'une des priorités de la présidence française.

Après avoir salué la qualité du travail du Rapporteur, **M. Pierre Brana** a souhaité qu'il soit fait mention des problèmes que pose le travail précaire, qui a, en outre, pour effet de masquer, en partie, le chômage. Approuvant la proposition de résolution, il a suggéré une modification d'ordre rédactionnel à son dernier paragraphe.

Pour **M. Maurice Ligot**, la communication de la Commission européenne, en relevant que le passage de l'école au monde du travail reste difficile, se contredit en affirmant par ailleurs que la France se caractérise par la place prioritaire quelle accorde à la formation professionnelle. Regrettant que le rapport de la Commission aborde la question de l'emploi indépendamment de l'économie, il a souligné que l'allègement des charges pesant sur les entreprises, la baisse de la fiscalité et, en particulier, de l'impôt sur le revenu, ainsi que la diminution de l'endettement, réuniraient les conditions économiques de l'amélioration de la situation de l'emploi. Il a enfin approuvé la suggestion du Rapporteur relative au lancement d'un emprunt européen pour financer de

grands travaux, suggestion à laquelle **Mme Nicole Catala** s'est déclarée, pour sa part, opposée.

Evoquant certaines prévisions optimistes selon lesquelles nous serions dans une situation de plein emploi d'ici une dizaine d'années, **M. Didier Boulaud** a regretté que ne soit jamais abordée la question des personnes qui resteront, de toute évidence, dans l'incapacité totale de retrouver un emploi et seront, de ce fait, en situation totalement marginale. Souhaitant que ces populations bénéficient dès à présent de dispositifs spécifiques d'aide à la réinsertion, il a suggéré que ce problème soit évoqué par la proposition de résolution.

S'associant à ces propos, **M. Daniel Paul** a indiqué que la baisse du chômage tenait à la forte augmentation des « petits boulots », qui sont une forme de précarité. Partageant les craintes exprimées par M. Didier Boulaud sur la marginalisation croissante d'une partie de la population, il a souligné la nécessité de dépasser le simple constat – qui figure dans la communication de la Commission – et de s'interroger sur les dispositifs de formation et de requalification nécessaires pour favoriser la réinsertion des exclus. Il a souhaité que la réduction des cotisations à la charge des entreprises évoquée dans la ligne directrice 10 soit subordonnée à des obligations précises en matière d'embauche. Citant l'exemple d'ingénieurs embauchés à 6 800 francs par mois, il a souligné que des emplois non qualifiés étaient souvent occupés par des personnels qualifiés ; il a contesté, de ce fait, la pertinence des arguments consistant à prôner une baisse systématique des charges des entreprises au titre des emplois non qualifiés. Ayant enfin relevé une grande disparité, dans les Etats membres, des définitions des PME, des normes de travail, des conditions d'indemnisation du chômage et de bien d'autres notions pourtant couramment utilisées dans l'analyse de la situation sociale, il a souhaité que la proposition de résolution évoque la nécessité d'une harmonisation des outils statistiques.

**M. Yves Fromion** a souhaité que la proposition de résolution suggère de donner aux Etats la possibilité d'accroître le nombre des secteurs d'activité à haute intensité de main-d'œuvre pouvant bénéficier des baisses de TVA. Evoquant un aspect du plan d'action français pour l'emploi, relatif à l'esprit d'entreprise, il a contesté que l'on puisse soutenir, comme le fait la Commission européenne, que le programme d'emplois-jeunes aurait contribué à le développer, puisque ces emplois ont surtout été créés dans les administrations.

**M. Jean-Claude Lefort**, ayant souhaité que l'opinion politique soit associée à la définition de la politique communautaire de l'emploi, a également suggéré qu'elle ne soit pas absente des négociations

commerciales internationales et que les principes directeurs relatifs à l'emploi soient considérés comme une priorité de la présidence française.

**Mme Nicole Feidt** a souhaité que la proposition de résolution insiste sur l'insertion des publics en difficulté et que la ligne directrice 20 soit renforcée par une référence à la lutte contre le chômage des femmes et en faveur de l'insertion des femmes.

Sans méconnaître la valeur des questions abordées par le Rapporteur, **M. Jacques Myard** a douté que les lignes directrices puissent contribuer à améliorer la situation de l'emploi. Elles reposent d'ailleurs, selon lui, sur des appréciations bien fragiles : par exemple, aux Pays-Bas, où le taux de chômage est apparemment faible, un grand nombre de personnes, prises en charge par une sorte de « *Cotorep sociale* », ne sont pas prises en compte dans les statistiques du chômage. Pour relancer, à l'échelle européenne, la croissance et l'emploi, il conviendrait d'abord de renoncer à une politique monétaire dramatique et aux contraintes imposées par le pacte de stabilité. L'hétérogénéité des Etats participant à la monnaie unique rend illusoire, au demeurant, la définition de toute politique monétaire cohérente.

A l'issue de ce débat, le **Rapporteur** a décidé d'amender la proposition de résolution afin de prendre en compte les suggestions concernant :

– la situation des chômeurs de longue durée qui risquent de se trouver durablement marginalisés sur le marché du travail, même dans l'hypothèse d'un retour au plein emploi ;

– le travail précaire, défini à l'aide de la notion d'instabilité durable de l'activité d'une personne ;

– la baisse des cotisations sociales subordonnée à des contreparties en terme d'embauche ;

– l'harmonisation des outils statistiques de mesure du travail et du chômage ;

– l'élargissement de la marge de manœuvre des Etats dans le dispositif de baisse des taux de TVA applicable aux secteurs à haute intensité de main-d'oeuvre ;

– l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes.

La Délégation a donc décidé de déposer la proposition de résolution dont on trouvera le texte ci-après.

## **PROPOSITION DE RESOLUTION**

**La Délégation est d'avis de conclure au dépôt de la proposition de résolution suivante :**

**L'Assemblée nationale,**

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

**- Vu la communication de la Commission – Proposition de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres en 2000 (COM (1999) 441 final / E 1306),**

**- Vu la résolution de l'Assemblée nationale du 9 décembre 1998 (n° 217) sur la proposition de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres pour 1999 (COM (1998) 574 final / E 1171),**

**Considérant que la lutte contre le chômage est l'une des priorités politiques, économiques et sociales des Etats membres ;**

**Considérant que la politique communautaire de l'emploi tend à apporter une réponse globale et structurelle au problème du chômage ;**

**Considérant que cette politique a constitué l'une des avancées majeures de la construction européenne au cours de ces dernières années ;**

**Considérant que cette politique repose largement sur les lignes directrices pour l'emploi ;**

**Considérant que la proposition de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres en 2000 s'inscrit sur le moyen terme et qu'elle n'apporte donc que quelques modifications ponctuelles aux lignes directrices pour 1999 ;**

**Considérant toutefois que la plupart des demandes formulées par l'Assemblée nationale dans sa résolution susvisée du 9 décembre 1998 sur la proposition de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres pour 1999 n'ont pas été satisfaites ;**

**Considérant que d'autres améliorations pourraient être apportées à la proposition de lignes directrices pour 2000 ;**

**1- Rappelle les demandes qu'elle a formulées dans sa résolution du 9 décembre 1998 (n° 217) au sujet de la proposition de lignes directrices pour 1999 qui n'ont pas été satisfaites, à savoir :**

**- 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 13) ;**

**- le renforcement de la ligne directrice 20 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 formation 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 et les outils statistiques 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 ;

- inviter 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 ;

2- Suggère par ailleurs au Gouvernement de demander :

- que la ligne directrice 9 prévoie que chaque Etat membre accordera une attention particulière aux besoins des personnes marginalisées ou en voie de l'être, et non, seulement, à ceux « *des personnes handicapées (...) et d'autres groupes et personnes susceptibles d'être défavorisés (...)* » ;

- la fixation d'objectifs quantifiés et d'un calendrier précis pour les atteindre concernant la ligne directrice 9 tendant à promouvoir un marché du travail ouvert à tous ;

- d'ajouter à la ligne directrice 10, prévoyant que les Etats membres « *accorderont une attention particulière à la réduction sensible des frais généraux et des charges administratives des entreprises (...)* », la phrase suivante : « *A cet égard, ils s'attacheront à s'assurer que cette réduction aura pour contrepartie la création ou la préservation d'emplois et à alléger les cotisations sociales portant sur le travail peu qualifié* » ;

- le remplacement, à la ligne directrice 15, de la formule « *examinera, sans obligation, la proposition de la Commission visant à réduire le taux de TVA sur les services à forte intensité de main-d'œuvre et non exposés à la concurrence transfrontalière* » par : « *examinera, sans obligation, la possibilité de réduire le taux de TVA sur les services à forte intensité de main-d'œuvre et non exposés à la concurrence transfrontalière, notamment à la lumière de la directive adoptée dans ce domaine par le Conseil Travail-Affaires sociales du 22 octobre 1999* » ;

- que la directive concernant la possibilité d'appliquer à titre expérimental un taux de TVA réduit sur les services à forte intensité de main-d'œuvre soit modifiée afin de permettre aux Etats membres de fixer des taux réduits de TVA pour ce type de services à trois ou quatre des cinq secteurs couverts par ce texte, au lieu de deux actuellement ;
- remplacer, à la ligne directrice 17, « *devraient* » par « *devront* » ;
- que la ligne directrice 20 relative à la lutte contre la discrimination sexuelle mentionne précisément l'objectif de réduction des inégalités entre hommes et femmes dans le domaine de l'insertion professionnelle ;
- une consultation plus large des Etats membres sur les propositions de recommandations élaborées par la Commission à leur intention en matière de politique de l'emploi ;
- un renforcement de la coordination des politiques économiques en faveur de l'emploi dans le cadre du Conseil des ministres de l'Union européenne ;
- le lancement d'un emprunt européen destiné à financer un grand programme de projets d'intérêt communautaire notamment dans le domaine des infrastructures, des réseaux de communication ou des nouvelles technologies ;
- que la stratégie communautaire de l'emploi fasse l'objet d'un vaste débat national et européen afin que les citoyens en soient mieux informés et puissent davantage y prendre part.