



N° 904

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 mai 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.

**Emploi.**

*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, François d'Aubert, Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, Yves Bur, Didier Chouat, Yves Coussain, Camille Darsières, Yves Dauge, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gérard Fuchs, 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
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>7</b>
<b>PREMIERE PARTIE : UN BILAN MITIGE .....</b>	<b>9</b>
<b>I. LE TRAITE LIMITE LES MARGES DE MANOEUVRE DE L'UNION EUROPEENNE POUR LUTTER CONTRE LE CHOMAGE.....</b>	<b>9</b>
<b>A. L'Union européenne dispose de peu de compétences en matière d'emploi.....</b>	<b>9</b>
<b>1) A la recherche d'un niveau élevé d'emploi .....</b>	<b>9</b>
a) Les objectifs assignés à l'Union européenne en matière d'emploi .....	9
b) L'absence de politique commune de l'emploi .....	10
<b>2) Des instruments dispersés.....</b>	<b>11</b>
a) Une politique de cohésion économique et sociale mise progressivement au service de l'emploi .....	11
b) Des actions d'éducation et de formation professionnelle favorisant les synergies .....	18
<b>B. L'Union européenne contribue indirectement à la création d'emplois .....</b>	<b>20</b>
<b>1) Un marché intérieur stimulant les créations d'emplois .....</b>	<b>20</b>
a) Un cercle vertueux.....	20
b) Des résultats décevants.....	22
<b>2) Une coordination des politiques économiques support de la croissance .....</b>	<b>22</b>
a) Vers une croissance forte et durable .....	22
b) Une monnaie unique favorable à l'emploi.....	24

**II. LES INITIATIVES POLITIQUES LANCEES EN FAVEUR D'UNE EUROPE DE L'EMPLOI N'ONT PAS DONNE LES RESULTATS ESCOMPTEES..... 26**

**A. Les réformes structurelles des marchés de l'emploi préconisées par le livre blanc « croissance, compétitivité, emploi » n'ont pas été mises en oeuvre ..... 26**

**1) Une réforme globale au service de la lutte contre le chômage ..... 26**

a) Une mobilisation générale ..... 26

b) Des objectifs ambitieux ..... 27

**2) Une stratégie volontariste..... 28**

a) Des actions pragmatiques en faveur de la croissance et de la compétitivité ..... 28

b) Une démarche non contraignante en faveur de réformes structurelles du marché de l'emploi ..... 33

**B. La stratégie d'Essen n'a pas débouché sur la convergence des politiques de l'emploi recherchée ..... 39**

**1) Les prémisses d'une nouvelle dynamique communautaire..... 40**

a) Une stratégie commune en faveur de l'emploi ..... 40

b) Cinq priorités..... 41

**2) Un premier bilan décevant ..... 45**

a) Une stratégie effectivement appliquée..... 45

b) L'absence de synergie ..... 46

**DEUXIEME PARTIE : UNE NOUVELLE STRATEGIE EN FAVEUR DE L'EMPLOI..... 51**

**I. L'AMPLEUR ET LA PERSISTANCE DU CHOMAGE EN EUROPE IMPOSAIT UNE REORIENTATION DE LA CONSTRUCTION COMMUNAUTAIRE EN FAVEUR DE L'EMPLOI..... 51**

**A. Le chômage : le « talon d'Achille de l'Union européenne »..... 52**

**1) Un mal européen ..... 52**

a) La persistance d'un chômage élevé et durable..... 52

b) Deux groupes particulièrement vulnérables ..... 56

**2) Le faux-semblant du modèle britannique ..... 60**

a) Le mirage des statistiques ..... 60

b) Le coût social du modèle britannique..... 61

**B. L'instauration d'une stratégie européenne en faveur de l'emploi marque un infléchissement de la construction communautaire..... 64**

**1) Une réorientation décidée lors du Conseil européen d'Amsterdam ..... 64**

a) Une résolution sur la croissance et l'emploi ambitieuse ..... 64

b) Un traité d'Amsterdam décisif .....	67
2) Une stratégie mise en oeuvre lors du Conseil européen de Luxembourg.....	74
a) « <i>Le stress de la convergence</i> » .....	75
b) Une étape historique.....	103
<b>II. LA MOBILISATION DES ETATS MEMBRES ET DES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES TRADUIT LA PRIORITE DESORMAIS DONNEE A L'EMPLOI.....</b>	<b>111</b>
<b>A. La présentation des plans nationaux d'action pour l'emploi reflète la volonté des Etats membres de mettre en oeuvre les engagements souscrits .....</b>	<b>111</b>
1) Le début d'une nouvelle dynamique.....	111
a) Une détermination commune.....	111
b) Une palette d'instruments.....	113
2) Un plan français d'envergure .....	116
a) Une démarche volontariste de prévention et de réinsertion des chômeurs .....	117
b) Un projet ambitieux de création d'emplois .....	119
<b>B. Les initiatives lancées par les institutions communautaires traduisent leur souci de contribuer à la réussite de la nouvelle stratégie européenne en faveur de l'emploi .....</b>	<b>121</b>
1) De nouveaux outils financiers pour l'emploi .....	121
a) Les marges de manoeuvre dégagées par la Banque européenne d'investissement.....	121
b) « <i>L'initiative pour l'emploi</i> » du Parlement européen.....	124
2) Des politiques communautaires mises au service de la lutte contre le chômage .....	129
a) La mise en oeuvre des lignes directrices.....	129
b) La réorientation des politiques communes .....	133
(1) Le Fonds social européen, « <i>bras financier</i> » des plans nationaux d'action pour l'emploi .....	133
(2) Un code de conduite destiné à éviter le dumping fiscal.....	139
<b>TRAVAUX DE LA DELEGATION .....</b>	<b>141</b>
<b>I. Audition de Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, le mardi 7 avril 1998 .....</b>	<b>141</b>
<b>II. Réunion du jeudi 14 mai 1998.....</b>	<b>149</b>
<b>CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION.....</b>	<b>157</b>

<b>ANNEXES .....</b>	<b>162</b>
<b>Annexe 1 : Conclusions de la Présidence du Conseil européen d'Essen des 9 et 10 décembre 1994 en matière d'emploi.....</b>	<b>165</b>
<b>Annexe 2 : Déclaration sur l'emploi du Conseil européen de Madrid des 15 et 16 décembre 1995.....</b>	<b>167</b>
<b>Annexe 3 : Déclaration du Conseil européen de Dublin, des 13 et 14 décembre 1996, sur l'emploi.....</b>	<b>175</b>
<b>Annexe 4 : Résolution du Conseil européen sur la croissance et l'emploi, adoptée lors du Conseil européen d'Amsterdam des 16 et 17 juin 1997.....</b>	<b>179</b>
<b>Annexe 5 : Dispositions du Traité d'Amsterdam relatives à la politique de l'emploi.....</b>	<b>183</b>
<b>Annexe 6 : Extraits des conclusions de la Présidence du Conseil européen extraordinaire sur l'emploi de Luxembourg des 20 et 21 novembre 1997 .....</b>	<b>185</b>
<b>Annexe 7 : Résolution portant contribution du Parlement européen à la réunion extraordinaire du Conseil européen consacré à l'emploi (20 et 21 novembre 1997) .....</b>	<b>187</b>
<b>Annexe 8 : Les lignes directrices pour l'emploi en 1998.....</b>	<b>193</b>

MESDAMES, MESSIEURS,

L'inflexion, en faveur de l'emploi, des politiques communautaires, revêt désormais un caractère tangible : la réforme du fonds social européen, qui nous est soumise, va donner corps à une orientation demandée par le Gouvernement lors du Conseil européen d'Amsterdam des 16 et 17 juin 1997.

A la suite du premier Sommet consacré à l'emploi, qui s'est tenu à Luxembourg les 20 et 21 novembre 1997, les quinze Etats membres ont élaboré leur plan national d'action pour l'emploi, qui contient des objectifs chiffrés. Martine Aubry a exposé à la Délégation le contenu du plan français : on trouvera dans le présent rapport la teneur de son audition et du débat qui l'a suivi.

Ces plans nationaux d'action pour l'emploi doivent faire l'objet d'une présentation au Conseil européen de Cardiff des 15 et 16 juin prochain. En attendant, la Commission a adopté le projet de règlement relatif au F.S.E. qui doit faire de celui-ci le « *bras financier* » des plans nationaux d'action pour l'emploi. C'est en ces termes que M. Pádraig Flynn, commissaire européen en charge de l'emploi et des affaires sociales, a présenté ledit projet de règlement.

La connexion étroite entre le projet d'acte communautaire (contenu dans le document E 1061, qui regroupe les projets de réforme de tous les fonds structurels) et l'objet du Conseil européen de Cardiff a incité le Rapporteur à suggérer l'idée de faire coïncider le débat préalable au Conseil européen avec l'examen de la proposition de résolution qu'il vous soumet en application de l'article 88-4 de la Constitution.

C'est d'ailleurs cette procédure qui a guidé nos récents travaux sur le passage à la monnaie unique : les 21 et 22 avril dernier, l'Assemblée a délibéré sur notre proposition de résolution, amendée par la Commission des finances, au cours d'un débat destiné à faire connaître au

Gouvernement la position de la représentation nationale préalablement à la tenue du Conseil européen de Bruxelles du 2 mai.

Cette méthode permet à l'Assemblée nationale de se prononcer sur un texte, ce qui donne plus de force à ses travaux et plus d'influence aux positions qu'elle exprime : le Gouvernement, sans être juridiquement lié par les résolutions, tient compte de celles-ci, qui font d'ailleurs l'objet, sur instruction du Premier ministre, d'un examen interministériel.

Avant d'examiner le texte élaboré par la Commission européenne ainsi que la proposition de résolution, il convient de retracer le contexte dans lequel une politique communautaire de l'emploi est appelée, progressivement, à prendre forme et à se développer.

## **PREMIERE PARTIE : UN BILAN MITIGE**

### **I. LE TRAITE LIMITE LES MARGES DE MANOEUVRE DE L'UNION EUROPEENNE POUR LUTTER CONTRE LE CHOMAGE**

Alors que l'Union européenne compte aujourd'hui 18 millions de chômeurs, il n'existait, jusqu'au Conseil européen extraordinaire de Luxembourg, des 20 et 21 novembre 1997, aucune politique communautaire de l'emploi, cette politique relevant de la compétence exclusive des Etats membres.

Les dispositions contenues dans le Traité C.E., en ce domaine, n'ont pas donné les résultats escomptés.

#### **A. L'Union européenne dispose de peu de compétences en matière d'emploi**

##### ***1) A la recherche d'un niveau élevé d'emploi***

*a) Les objectifs assignés à l'Union européenne en  
matière d'emploi*

Selon les dispositions de l'article 2 du Traité C.E., « *la Communauté a pour mission [...] un niveau d'emploi et de protection élevé* ». Le protocole n° 14 sur la politique sociale, annexé au Traité C.E., précise que « *la Communauté et les Etats membres ont pour objectif la promotion de l'emploi [...]* » (article premier).

La question d'un niveau élevé d'emploi figure certes parmi les missions assignées à la construction communautaire, mais apparaît en retrait par rapport à l'objectif de la création d'un marché commun, de la

réalisation d'une union économique et monétaire, ou du développement des échanges économiques, comme en témoigne la rédaction de l'article 2 du Traité C.E. :

**Article 2 du Traité C.E.**

*« La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun, d'une union économique et monétaire et par la mise en oeuvre des politiques ou des actions communes visées aux articles 3 et 3 A, de promouvoir un développement harmonieux et équilibré des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une croissance durable et non inflationniste respectant l'environnement, un haut degré de convergence des performances économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, le relèvement du niveau et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les Etats membres. »*

*b) L'absence de politique commune de l'emploi*

Parmi les politiques communes énoncées à l'article 3 du Traité C.E., il n'est nullement fait mention d'une quelconque politique communautaire de l'emploi, les seules politiques sociales communes évoquées concernant le Fonds social européen ou l'éducation et la formation.

Cette vision restrictive de la politique communautaire de l'emploi s'explique, en réalité, par le fait que l'action de l'Union en ce domaine a été d'emblée restreinte à une simple collaboration entre Etats membres, comme le précise l'article 118 du Traité C.E. L'action de la Communauté, réduite à la rédaction d'études, d'avis, ou à l'organisation de consultations, est donc extrêmement faible.

**Article 118 du Traité C.E.**

*« Sans préjudice des autres dispositions du présent traité, et conformément aux objectifs généraux de celui-ci, la Commission a pour mission de promouvoir une collaboration étroite entre les Etats membres dans le domaine social, notamment dans les matières relatives :*

- à l'emploi ;*
- au droit du travail et aux conditions de travail ;*
- à la formation et au perfectionnement professionnels ;*
- à la sécurité sociale ;*
- à la protection contre les accidents et les maladies professionnelles ;*
- à l'hygiène du travail ;*
- au droit syndical et aux négociations collectives entre employeurs et travailleurs.*

*A cet effet, la Commission agit en contact étroit avec les Etats membres, par des études, des avis et par l'organisation de consultations, tant pour les problèmes qui se posent sur le plan national que pour ceux qui intéressent les organisations internationales.*

*Avant d'émettre les avis prévus au présent article, la Commission consulte le Comité économique et social. »*

## 2) *Des instruments dispersés*

A défaut d'instaurer une véritable politique communautaire de l'emploi, le Traité reconnaît à la Communauté des compétences en matière de cohésion économique et sociale ou d'éducation et de formation professionnelle lui permettant d'intervenir en matière de lutte contre le chômage.

a) *Une politique de cohésion économique et sociale mise progressivement au service de l'emploi*

La politique régionale communautaire vise à « *renforcer la cohésion économique et sociale* » de l'Union européenne (article 130 A du Traité CE) par le biais d'outils financiers, les fonds structurels.

Les fonds structurels comprennent :

- le Fonds européen de développement régional (FEDER) ;
- le Fonds social européen (F.S.E.) ;
- le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole-orientation (FEOGA-orientation) ;
- et, depuis 1993, l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP).

### **Article 130 A**

*« Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale.*

*En particulier, la Communauté vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées, y compris les zones rurales ».*

Comme l'explique M. Alain Buzelay<sup>(1)</sup>, les fonds structurels ont donc été conçus « *pour appuyer dans des zones limitées éligibles des actions de développement mises au point en partenariat par la Commission et les autorités publiques nationales et régionales, actions qui contribuent à la réalisation de certains objectifs et au service desquels la Commission apporte des fonds additionnels par rapport aux moyens mis en oeuvre par les Etats membres* ».

---

<sup>(1)</sup> Revue du marché commun et de l'Union européenne n° 401, septembre-octobre 1996, page 579, « *rôle et limites des fonds structurels communautaires dans la poursuite de la cohésion économique et sociale* ».

### ◆ *Des réformes au service de l'emploi*

Destinée initialement à combler les retards de développement des régions européennes les moins favorisées, la politique a progressivement été réorientée, via les fonds structurels, vers la création d'emplois<sup>(2)</sup>.

#### → *La réforme de 1988*

Instaurés ou devenus opérationnels au début des années 70, les fonds structurels communautaires ont fait l'objet, en 1988, d'une première grande réforme, destinée à concentrer les interventions communautaires sur des objectifs définis comme prioritaires, à substituer à une logique de projets une programmation pluriannuelle, gage de cohérence et d'efficacité, et à accroître l'enveloppe budgétaire consacrée aux fonds structurels.

➤ Parmi les objectifs définis comme prioritaires, quatre sur six concernent directement ou indirectement la sauvegarde ou la création d'emplois :

- l'objectif n° 1 vise à promouvoir les régions en retard de développement ;
- l'objectif n° 2 contribue à la reconversion des régions affectées par le déclin industriel ;
- l'objectif n° 3 permet de lutter contre le chômage de longue durée ;
- l'objectif n° 4 a pour objet de faciliter l'insertion professionnelle des jeunes.

Les financements offerts par les fonds structurels ne sont donc plus sollicités à une fin spécifique, mais sont regroupés de manière à répondre globalement aux objectifs considérés comme prioritaire au niveau communautaire.

➤ La réforme de 1988 s'est traduite par une programmation pluriannuelle des aides communautaires, ce qui a permis d'élaborer une véritable stratégie, fondée sur un partenariat, entre la Commission européenne et les Etats membres.

➤ La réforme de 1988 a, enfin, permis de doubler les moyens financiers consacrés à la politique de cohésion économique et sociale. Au total, les montants alloués à la réduction des disparités régionales se sont

---

<sup>(2)</sup> Cf. rapport d'information relatif à la politique régionale européenne et son impact en France, présenté par M. Maurice Ligot, au nom de la Délégation pour l'Union européenne (n° 2693 - mars 1996).

montés, de 1988 à 1993, à 60 milliards d'écus<sup>(3)</sup>, représentant ainsi près de quatre fois l'équivalent des sommes dispensées dans le cadre du Plan Marshall d'après-guerre. En 1993, les fonds structurels représentaient à eux seuls 31 % du budget communautaire.

### → *La réforme de 1993*

La seconde réforme des fonds structurels intervenue en 1993<sup>(4)</sup> a sensiblement renforcé la priorité donnée à l'emploi.

➤ La réforme de 1993 conserve la logique des objectifs prioritaires définis en 1988, mais en introduisant de sensibles modifications :

- les mesures concernant l'objectif n° 1 (régions en retard de développement) sont élargies au secteur de l'éducation et de la formation ;
- un objectif n° 3 rénové vise désormais à lutter contre l'exclusion du marché du travail, notamment des jeunes et des chômeurs de longue durée ;
- un nouvel objectif n° 4 est créé, axé sur l'adaptation des salariés aux mutations industrielles, afin de lutter préventivement contre le chômage.

➤ Au sein de chaque plan de développement régional, des priorités plus ciblées sont désormais définies. Celles-ci octroient une place prépondérante à l'amélioration de l'environnement des entreprises et à la formation professionnelle.

#### • Objectif 1

Parmi les priorités définies, celles favorables à la création ou au maintien de l'emploi sont les suivantes :

- effort croissant accordé à l'éducation et à la formation ;
- renforcement de la compétitivité des entreprises par l'accès à la recherche, aux nouvelles technologies et aux actions de conseil.

#### • Objectif 2

Les investissements réalisés doivent prioritairement répondre aux objectifs suivants :

- encourager la mise en place et l'installation de nouvelles activités productrices ;

---

<sup>(3)</sup> Article précité de M. Alain Buzelay.

<sup>(4)</sup> Le 20 juillet 1993, le conseil a adopté six nouveaux règlements sur les instruments financiers de la politique structurelle.

- développement des petites et moyennes entreprises ;
- financement des infrastructures de base à condition qu'elles créent directement des emplois durables ou qu'elles donnent directement accès à des zones présentant un potentiel de développement économique ;
- développement du potentiel humain par la formation professionnelle ;
- réhabilitation des sites industriels et urbains.

- Objectifs 3 et 4

Les priorités susceptibles d'agir en faveur de l'emploi sont les suivantes :

- améliorer la coïncidence entre l'offre et la demande sur le marché du travail par des formations adéquates ;
- développer l'apprentissage et la formation en alternance ;
- anticiper l'adaptation des travailleurs aux mutations industrielles et technologiques ;
- développer le parcours d'insertion pour les chômeurs de longue durée.

➤ Conformément aux conclusions du Conseil européen d'Edimbourg, de décembre 1992, la dotation des fonds structurels a été accrue de 50 % pour la période 1994-1999. Les fonds structurels représentent ainsi une enveloppe de 141,447 milliards d'écus (au cours de 1992) pour la période 1994-1999.

◆ *Le Fonds social européen (F.S.E.)*

Au sein des fonds structurels, le Fonds social européen (F.S.E.) occupe une place spécifique, ne serait-ce que parce qu'il a été institué dès 1958 et que le Traité lui consacre un chapitre spécifique (chapitre II du titre VIII consacré à la politique sociale communautaire).

Des quatre fonds structurels existants, le F.S.E. est chargé, spécifiquement, des problèmes liés à l'emploi et à la gestion des ressources humaines. Selon les dispositions de l'article 123 du Traité C.E., il a pour mission de promouvoir l'accès à l'emploi et l'employabilité des salariés.

**Article 123 du Traité C.E.**

« Afin d'améliorer les possibilités d'emploi des travailleurs dans le marché intérieur et de contribuer ainsi au relèvement du niveau de vie, il est institué, dans le cadre des dispositions ci-après, un Fonds social européen qui vise à promouvoir à l'intérieur de la Communauté les facilités d'emploi et la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs, ainsi qu'à faciliter l'adaptation aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production, notamment par la formation et la reconversion professionnelles. »

Partie intégrante de la politique communautaire de cohésion économique et sociale, le F.S.E. participe, en partenariat avec les États membres et les collectivités impliquées, au cofinancement d'actions menées en conformité avec les six objectifs assignés aux fonds structurels. Les interventions du F.S.E. peuvent être répertoriées sous trois rubriques :

1. Le F.S.E. participe, au même titre que les autres fonds structurels, aux financements communautaires octroyés aux programmes répondant aux objectifs 1 (régions en retard de développement), 2 (régions affectées par le déclin industriel), 5b (développement des régions rurales) et 6 (développement des régions peu peuplées). Ces interventions représentent 60 % de son budget.

2. Le F.S.E. prend intégralement en charge la quote-part de financement communautaire des projets correspondant respectivement à l'objectif 3 (lutte contre le chômage des personnes les plus vulnérables ou menacées d'être exclues du marché du travail) - 27,4 % de ses interventions - et à l'objectif 4 (adaptation des travailleurs aux mutations du marché du travail) - 4,9 % de ses interventions.

Plus précisément, les projets cofinancés au titre de l'**objectif 3** visent à faciliter l'insertion professionnelle :

- des chômeurs menacés par le chômage de longue durée ;
- des jeunes sur le marché du travail ;
- des personnes menacées d'exclusion sur le marché du travail (femmes, personnes handicapées ou, plus généralement, toute personne en situation défavorisée).

Les actions menées permettent de cofinancer, jusqu'à 50 %, des projets destinés à :

- améliorer la formation professionnelle et la préformation ;
- contribuer au travail temporaire ;
- développer les structures de formation, les services à l'emploi et toutes structures de soutien.

Les projets ainsi cofinancés sont extrêmement divers et regroupent :

- « des actions de préformation, de conseil, de requalification, d'acquisition d'une expérience professionnelle sur le marché local de l'emploi, d'aide à la recherche d'un emploi, ainsi qu'à des actions aidant la mobilité géographique et professionnelle, » [...] ;
- le soutien à « des initiatives introduisant des méthodes novatrices plus souples d'organisation et de partage du travail, » [...] ;
- « des actions destinées à renforcer les services de formation et de l'emploi ainsi que tout autre type d'organisme de soutien », tels que « la formation de formateurs, le soutien à la planification et à la programmation ou le transfert de savoir-faire, » voire le

soutien à « *des mesures d'accompagnement, telles que des services de garde pour les enfants, les personnes âgées ou les malades à charge* »<sup>(5)</sup>.

S'agissant de **l'objectif 4**, les projets cofinancés, jusqu'à 50 %, au titre de l'adaptation des travailleurs aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production, visent à préserver l'emploi et à accroître la compétitivité des entreprises. L'ensemble des salariés, ainsi que les petites et moyennes entreprises<sup>(6)</sup>, sont concernés.

Les actions retenues doivent répondre à l'un des objectifs suivants :

- « *anticiper les tendances du marché du travail et les besoins en qualification professionnelle* », afin de prévoir les nouveaux besoins en termes d'emploi et de qualification. Concrètement, l'objectif 4 permet à des entreprises, à des observatoires de l'emploi, à des universités ou à des centres de recherche, de réaliser des analyses sur les tendances du marché de l'emploi et d'en tirer les conclusions nécessaires quant aux besoins en qualification. Soulignons que ce souci d'anticipation peut également porter sur les systèmes d'organisation de la production et du travail. C'est ainsi qu'en 1995, le F.S.E. a cofinancé une étude réalisée pour la société française Yves Rocher sur les modalités et l'impact d'une réduction du temps de travail ;

- développer la « *formation et requalification professionnelle* ». Il s'agit, ici, de renforcer, par le biais d'une formation adéquate, l'employabilité des salariés, notamment lorsqu'ils sont sous-qualifiés. Près de 66 % du budget de l'objectif 4 sont consacrés à des actions de formation des travailleurs touchés par les mutations industrielles ;

- améliorer les systèmes de formation. Au titre de l'objectif 4, le F.S.E. est en mesure d'apporter un soutien financier à la mise en place ou à l'amélioration de systèmes de formation susceptibles de répondre aux besoins générés par le changement technologique. Une attention toute particulière est ici donnée aux nouvelles formules de formation, telles que les formations à distance ou les formations aux nouvelles technologies du multimédia.

Les projets financés au titre de l'objectif 4 présentent un double intérêt : ils s'adressent en priorité aux salariés et aux entreprises les plus menacés par le chômage et les mutations industrielles, c'est-à-dire les salariés les moins qualifiés et les petites et moyennes entreprises, et ont introduit une démarche préventive face au chômage.

Ses interventions représentent, à elles seules, un tiers des financements accordés par l'ensemble des fonds structurels. Sur les 157 milliards d'écus de financement octroyés sur la période 1994-1999 par l'ensemble des fonds structurels, 47 milliards d'écus le sont au titre du F.S.E. Ces 47 milliards d'écus représentent près de 10 % du budget de l'Union européenne.

---

<sup>(5)</sup> Commission européenne, « *Le Fonds social européen : l'emploi et le développement des ressources humaines à travers l'Union européenne, 1994-1999* ».

<sup>(6)</sup> En Europe, plus de 60 % de la main-d'oeuvre est employée dans des P.M.E.

S'agissant de la France, le F.S.E. aura contribué, depuis 1994, au titre des objectifs 3 et 4, à cofinancer plus de 20 000 initiatives françaises destinées à lutter contre le chômage. La France devrait recevoir quelque 32,5 milliards de francs à ce titre au cours de la période 1994-1999.

3. Le F.S.E. participe au financement des deux programmes d'initiatives communautaires (PIC) spécifiques lancés pour la période 1994-1999 : les programmes EMPLOI et ADAPT.

Le programme *Emploi* vient en aide à des personnes (femmes, personnes handicapées, groupes défavorisés, jeunes de moins de vingt ans) confrontées à des difficultés sur le marché du travail, tandis que le programme *Adapt* s'efforce de contribuer à la modernisation des entreprises, notamment des P.M.E., à l'adaptation de la main-d'oeuvre, par le biais de la formation. Ces deux programmes représentent 9 % de l'enveloppe financière du F.S.E.

Leur originalité réside dans le fait que les projets cofinancés doivent répondre à une quadruple spécificité : comporter une dimension transnationale, être novateurs, répondre à une approche allant de la base vers le sommet, et permettre enfin de renforcer les politiques communautaires ou nationales par le biais d'échanges d'expériences.

**Ce rapide bilan des projets cofinancés au titre du F.S.E. montre les conditions dans lesquelles l'Europe intervient déjà pour lutter contre le chômage, au nom de la cohésion économique et sociale. Mais, outre qu'il ne s'agit pas d'une politique communautaire de l'emploi, les résultats des interventions communautaires en ce domaine sont difficilement mesurables.**

♦ *Des résultats difficilement mesurables*

Bien que la politique communautaire des fonds structurels ait connu, à partir de 1988, un infléchissement en faveur de l'emploi, il demeure impossible d'évaluer correctement l'ampleur des emplois sauvegardés ou créés.

Cette lacune s'explique, en premier lieu, par le fait que l'intervention des fonds structurels repose sur un cofinancement des programmes présentés par les Etats membres. Leur efficacité, ainsi que leur évaluation, dépend donc essentiellement des actions menées au plan national, régional ou local, lesquelles peuvent se révéler déficientes et en tous cas disparates.

En second lieu, l'évaluation chiffrée, tout au long de l'exécution des programmes, n'est devenue obligatoire pour la Commission et les Etats membres qu'à compter de 1993. La Commission n'a donc pas été en mesure de présenter une évaluation chiffrée des résultats obtenus au cours de la période 1988-1993, période pour laquelle seuls sont disponibles des rapports annuels et des descriptifs. L'évaluation de l'impact en termes d'emploi de la politique des fonds structurels est donc générale et approximative. La Commission est en mesure de constater l'aggravation ou la diminution du taux de chômage des Etats membres et des régions éligibles ; si l'on peut évaluer le nombre de personnes ayant bénéficié d'une action cofinancée par les fonds structurels, l'incidence sur la création d'emplois demeure au stade des hypothèses.

Depuis 1993, le document unique de programmation (DOCUP) élaboré par les Etats membres en vue de présenter, par type d'objectif, l'ensemble des informations relatives au plan de développement régional envisagé, doit désormais comporter une évaluation de l'impact attendu, notamment en matière d'emploi. Il n'existe, cependant, en l'état des informations de la Délégation, aucun rapport de synthèse permettant de déterminer si ces objectifs en termes de création d'emplois ont été atteints ou non.

**Compte tenu de l'ampleur des sommes versées au titre des fonds structurels, le Rapporteur ne peut que déplorer l'insuffisance des données concernant leur impact en termes d'emplois. Or, une meilleure appréciation du rôle joué par l'Union européenne pour sauvegarder et créer des emplois pourrait contribuer à dissiper des malentendus et à éviter que la construction communautaire soit assimilée à un processus de mondialisation et de destruction de nos économies.**

*b) Des actions d'éducation et de formation professionnelle favorisant les synergies*

➤ ***Les dispositions du Traité***

Selon les dispositions de l'article 126 du Traité C.E., la Communauté est habilitée à encourager la coopération entre Etats membres en matière d'éducation, notamment par le biais d'échanges d'expériences, voire à « compléter » leur action.

#### Article 126

**« 1. La Communauté contribue au développement d'une éducation de qualité en encourageant la coopération entre Etats membres et, si nécessaire, en appuyant et en complétant leur action tout en respectant pleinement la responsabilité des Etats membres pour le contenu de l'enseignement et l'organisation du système éducatif ainsi que leur diversité culturelle et linguistique.**

2. L'action de la Communauté vise :

- à développer la dimension européenne dans l'éducation, notamment par l'apprentissage et la diffusion des langues des Etats membres ;
- à favoriser la mobilité des étudiants et des enseignants, y compris en encourageant la reconnaissance académique des diplômes et des périodes d'études ;
- à promouvoir la coopération entre les établissements d'enseignement ;
- à développer l'échange d'informations et d'expériences sur les questions communes aux systèmes d'éducation des Etats membres ;
- à favoriser le développement des échanges de jeunes et d'animateurs socio-éducatifs ;
- à encourager le développement de l'éducation à distance. [...] »

Aux termes de l'article 127 du Traité C.E., « la Communauté met en oeuvre une politique de formation professionnelle », destinée non pas à se substituer aux actions des Etats membres, mais à venir appuyer et compléter les mesures nationales.

#### Article 127

**« 1. La Communauté met en oeuvre une politique de formation professionnelle, qui appuie et complète les actions des Etats membres, tout en respectant pleinement la responsabilité des Etats membres pour le contenu et l'organisation de la formation professionnelle.**

2. L'action de la Communauté vise :

- à faciliter l'adaptation aux mutations industrielles, notamment par la formation et la reconversion professionnelles ;
- à améliorer la formation professionnelle initiale et la formation continue afin de faciliter l'insertion et la réinsertion professionnelle sur le marché du travail ;
- à faciliter l'accès à la formation professionnelle et à favoriser la mobilité des formateurs et des personnes en formation, et notamment des jeunes ;
- à stimuler la coopération en matière de formation entre établissements d'enseignement ou de formation professionnelle et entreprises ;
- à développer l'échange d'informations et d'expériences sur les questions communes aux systèmes de formation des Etats membres. [...] »

**Autrement dit, le traité exclut clairement toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des Etats membres en matière d'éducation et de formation professionnelle, confirmant ainsi la compétence exclusive des Etats membres dans ces domaines. L'Union européenne n'a donc pas pour mission d'élaborer sa propre**

politique d'éducation ou de formation mais de compléter les actions nationales.

➤ *Les programmes en vigueur*

Sur la base des dispositions précitées du traité, deux programmes relatifs, respectivement, à la formation professionnelle et à l'éducation sont actuellement en vigueur<sup>(7)</sup> :

- le programme **Leonardo da Vinci**, prévu pour la période 1995-1999 et doté à cet effet d'un budget de 620 millions d'écus ;

- le programme **Socrates**, prévu pour la période 1998-1999, et doté d'un budget de 850 millions d'écus.

Il convient de souligner que ces programmes visent à cofinancer des actions relativement limitées, compte tenu du principe de subsidiarité, tendant :

- à promouvoir des projets pilotes transnationaux ;
- à encourager les partenariats transnationaux ;
- à favoriser les échanges d'information et d'expériences ;
- à développer les échanges et les placements entre Etats membres.

**B. L'Union européenne contribue indirectement à la création d'emplois**

*1) Un marché intérieur stimulant les créations d'emplois*

*a) Un cercle vertueux*

La création d'un marché unique figurait, déjà, en théorie, parmi les finalités du Traité de Rome (article 2 de ce traité). Mais le passage d'un espace cloisonné de douze marchés nationaux à un seul espace économique commun ne fut véritablement entrepris qu'avec l'adoption, en décembre 1985, de l'Acte unique européen, lequel est entré en vigueur au 1er janvier 1987.

---

<sup>(7)</sup> Pour plus d'information, se reporter au rapport d'information n° 1754 présenté, le 1er décembre 1994, par Mme Nicole Ameline, au nom de la Délégation pour l'Union européenne, sur les trois programmes d'action communautaire pour la période 1995-1999 dans les domaines de l'éducation, de la formation professionnelle et de la jeunesse.

Destiné à donner une nouvelle impulsion à la construction communautaire, l'Acte unique européen concernera six domaines :

- la cohésion économique et sociale,
- la politique sociale,
- l'environnement,
- la politique de recherche,
- le renforcement de la coopération économique et monétaire,
- la réalisation d'un grand marché intérieur.

Sur la base du « *livre blanc* » présenté, en mai 1986, par la Commission européenne, lequel regroupe les quelques 282 mesures à adopter en cinq ans pour réaliser le marché unique d'ici la date butoir du 31 décembre 1992, la Communauté va progressivement avancer dans la voie des quatre libertés fondamentales sur lesquelles repose le marché unique, à savoir :

- la libre circulation des marchandises ;
- la libre circulation des personnes ;
- la libre circulation des capitaux ;
- et la libre circulation des services.

Au terme de ce programme législatif, un vaste marché intérieur de quelques 340 millions d'habitants, à l'époque, a été instauré au 1er janvier 1993.

Il convient de souligner que le lancement de « l'objectif 1992 » fut conçu pour renforcer l'intégration européenne, laquelle semblait alors en panne, et non pour stimuler la création d'emplois. Mais, en favorisant la concurrence, les échanges et les investissements, le marché unique a servi de catalyseur à la création d'emplois.

Le cercle vertueux était le suivant : la suppression des obstacles aux échanges favoriserait la concurrence, laquelle se traduirait par une baisse des prix et des coûts. Celle-ci, à son tour, stimulerait la demande des consommateurs et encouragerait les entreprises à investir pour répondre à la demande et réaliser des économies d'échelle.

Sans doute peut-on avancer que la stratégie du marché unique a servi de substitut à une politique communautaire de l'emploi, que nul responsable n'appelait de ses vœux à l'époque. En favorisant la création d'emplois, la Communauté participait, à hauteur de ses compétences, à la lutte contre le chômage.

*b) Des résultats décevants*

L'impact du marché unique a, dans un premier temps, été important en termes de croissance et de créations d'emplois.

Le Livre blanc « *croissance, compétitivité, emploi* » de décembre 1993 estime que le marché unique se serait traduit par :

- 0,5 points de croissance supplémentaire par an de 1986 à 1990 ;
- la création de **9 millions** d'emplois entre 1986 et 1990 ;
- un tiers d'investissement en plus entre 1985 et 1990.

Cependant, la récession économique mondiale, qui a touché l'Europe à partir de 1992, ainsi que l'inachèvement du marché intérieur, ont considérablement réduit, par la suite, l'impact du marché unique en termes de créations d'emplois.

Dans une communication du 30 octobre 1996 relative à « *l'impact et l'efficacité du marché unique* »<sup>(8)</sup>, la Commission estime que le marché unique a, en réalité, permis :

- un surplus de croissance de l'ordre de 1,1 à 1,5 % sur la période 1987-1993,
- des gains en termes de créations d'emplois compris entre 300 000 et 900 000 emplois supplémentaires.

L'impact du marché unique a donc été, somme toute, relativement limité sur le marché de l'emploi.

**2) Une coordination des politiques économiques support de la croissance**

*a) Vers une croissance forte et durable*

Le Traité de Rome prévoyait déjà, en son article 102 A, une coopération des Etats membres « *en vue d'assurer la convergence des politiques économiques et monétaires nécessaires pour le développement ultérieur de la Communauté* ».

Cette coordination des politiques macro-économiques des Etats membres ne sera, en réalité, mise en oeuvre qu'une fois le projet de la monnaie unique lancé. Afin de réaliser une véritable union économique et monétaire, le Traité de Maastricht va, en effet, introduire des mécanismes

---

<sup>(8)</sup> COM (96) 520 final du 30 octobre 1996.

contraignants de convergence des politiques des Etats membres (article 103 du traité C.E.) et définir à cette fin, à partir de décembre 1993, des grandes orientations de politique économique.

Cette coordination des politiques économiques, menées dans le cadre de la deuxième phase de l'union économique et monétaire, vise avant tout à assurer une transition en douceur vers la troisième phase de l'union économique et monétaire.

Mais cette coordination est directement liée à la politique de l'emploi des Etats membres dans la mesure où elle débouche sur une convergence des politiques économiques susceptibles, dans un premier temps, d'améliorer les conditions de la croissance - et donc les créations d'emplois - et, dans un second temps, d'ouvrir la voie à une croissance forte, durable, non inflationniste et créatrices d'emplois.

Les Etats membres ont donc été appelés à favoriser l'émergence d'un cadre macro-économique stable, en menant les politiques suivantes :

- une politique monétaire orientée vers la stabilité et que ne devraient pas entraver des développements budgétaires et salariaux inappropriés ;

- une évolution des salaires nominaux compatibles avec une faible inflation et une hausse des salaires réels limitée<sup>(9)</sup>, afin de renforcer la rentabilité des investissements ;

- une politique budgétaire d'assainissement des comptes publics, laquelle, en modérant les anticipations inflationnistes et en abaissant les taux d'intérêt à court terme, ouvrira la voie à un environnement monétaire moins restrictif et ainsi à une amélioration de la croissance.

Ces objectifs ont été réaffirmés à maintes reprises, comme le soulignent les recommandations 94/7<sup>(10)</sup>, 94/480<sup>(11)</sup>, 95/326<sup>(12)</sup>, 96/431<sup>(13)</sup>, 97/479<sup>(14)</sup> du Conseil.

---

<sup>(9)</sup> La hausse des salaires réels doit être inférieure à l'augmentation de la productivité réelle pour améliorer la rentabilité du capital.

<sup>(10)</sup> Recommandation 94/7/CE du Conseil, du 22 décembre 1993, concernant les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté, publiée au *Journal officiel* des Communautés européennes L 7 du 11 janvier 1994.

<sup>(11)</sup> Recommandation 94/480/CE du Conseil, du 11 juillet 1994, publié au *Journal officiel* des Communautés européennes L 200 du 3 août 1994.

<sup>(12)</sup> Recommandation 95/326/CE du Conseil, du 10 juillet 1995, publié au *Journal officiel* des Communautés européennes L 191 du 12 août 1995.

Au vu du regain d'activité enregistré en 1997, il semble que cette stratégie de convergence des politiques économiques, afin d'assurer un cadre macro-économique stable, commence à porter ses fruits en termes de croissance, laquelle est une condition *sine qua non* pour la réduction du chômage en Europe.

b) *Une monnaie unique favorable à l'emploi*

➤ *Une stabilité monétaire et budgétaire favorable à l'emploi*

Cette logique devrait se poursuivre une fois la monnaie unique mise en oeuvre.

Comme le souligne le rapport<sup>(15)</sup> présenté, le 1er octobre dernier, par la Commission, relatif à « *l'emploi en Europe en 1997* », « *bien que l'union économique et monétaire ne constitue pas elle-même « une politique de l'emploi », elle offre la possibilité d'aboutir à un dosage de mesures macro-économiques favorables à une croissance de la production durable et supérieure aux gains de productivité de la main-d'oeuvre, d'où une création nette d'emplois* ».

Selon la Commission, en effet, la mise en place de l'union économique et monétaire devrait se traduire par les enchaînements suivants :

- La future politique monétaire européenne a pour objectif premier la stabilité des prix, mais également pour objectif secondaire de soutenir les politiques économiques de la Communauté, lesquelles visent explicitement une croissance durable non inflationniste et un haut niveau d'emploi.

Désormais, la politique macro-économique menée dans le cadre de l'union économique et monétaire devrait rester orientée vers une stabilité favorisant ainsi la croissance.

➤ *Un soutien au marché unique*

La monnaie unique pourrait également susciter une croissance additionnelle en tant que support du marché unique.

---

<sup>(13)</sup> Recommandation 96/431/CE du Conseil, du 8 juillet 1996, publié au *Journal officiel* des Communautés européennes L 179 du 18 juillet 1996.

<sup>(14)</sup> Recommandation 97/479/CE du Conseil, du 7 juillet 1997, publié au *Journal officiel* des Communautés européennes L 209 du 2 août 1997.

<sup>(15)</sup> COM (97) 479 final du 1er octobre 1997.

Les prix de la zone euro étant tous exprimés dans la même monnaie, celle-ci devait générer une concurrence accrue au sein du marché unique et être donc source de gains de productivité.

➤ *Les gains escomptés de la suppression des coûts de conversion*

A cet enchaînement vertueux, s'ajoutent les gains escomptés de la suppression des coûts de conversion.

Selon la Commission, celle-ci se traduirait par une économie de 200 milliards de francs par an. D'autres estimations évaluent ce gain à 1 % du PIB européen.

Certes, il est encore trop tôt pour préjuger des effets de la monnaie unique sur l'emploi, qui ne se feront sentir qu'à moyen terme. Mais, les enchaînements précédemment décrits soulignent, s'il en était besoin, que la monnaie unique n'a pas été instaurée à des seules fins monétaristes, mais pour déboucher sur un surplus de croissance et d'emplois.

## **II. LES INITIATIVES POLITIQUES LANCEES EN FAVEUR D'UNE EUROPE DE L'EMPLOI N'ONT PAS DONNE LES RESULTATS ESCOMPTEES**

Eu égard aux faibles compétences dévolues à l'Union européenne en matière d'emploi, hormis les interventions liées à la politique de cohésion économique et sociale, les actions menées au niveau communautaire ont, en réalité, relevé plus d'une volonté politique que d'une stricte lecture du Traité C.E. A cet égard, deux initiatives majeures méritent un examen approfondi : le livre blanc sur « *la croissance, la compétitivité et l'emploi* » de 1993 et les conclusions du Conseil européen d'Essen de 1994.

### **A. Les réformes structurelles des marchés de l'emploi préconisées par le livre blanc « *croissance, compétitivité, emploi* » n'ont pas été mises en oeuvre**

Le Président de la Commission européenne, Jacques Delors, ayant exposé, lors du Conseil européen de Copenhague de juin 1993, les forces et faiblesses de l'économie européenne, les chefs d'Etat et de gouvernement invitèrent la Commission à élaborer une stratégie à moyen terme susceptible de contribuer à la « croissance, la compétitivité et l'emploi ».

C'est l'objet du livre blanc présenté aux chefs d'Etat et de gouvernement lors du Conseil européen de Bruxelles des 10 et 11 décembre 1993.

#### **1) *Une réforme globale au service de la lutte contre le chômage***

##### **a) *Une mobilisation générale***

Le livre blanc se veut une réponse à la montée inexorable du chômage en Europe : 2,5 millions de chômeurs en 1970, 17 millions en 1993. Il présente donc une stratégie à moyen terme de redressement

durable des économies européennes et de réforme structurelle de leur marché du travail.

Ce document marque une étape dans la politique communautaire en faveur de l'emploi dans la mesure où il dessine **une approche globale et originale**. Le livre blanc se distingue, en effet, par les caractéristiques suivantes :

- il vise à **mobiliser et à responsabiliser l'ensemble des acteurs** impliqués dans la lutte contre le chômage, qu'il s'agisse des Etats membres, des collectivités locales, des décideurs publics, des chefs d'entreprise, des partenaires sociaux, des responsables associatifs ou des chômeurs ;

- il dégage des marges de manoeuvre conciliant « *les exigences de l'économie* » et **l'impératif de solidarité caractéristique du « modèle social européen »** ;

- il n'est pas conçu comme « *une solution miracle* », à caractère impératif, au problème du chômage, mais rassemble **des recommandations multiples et non contraignantes**.

La Commission ne reprend pas à son compte la démarche lancée en 1985 pour l'ouverture du marché intérieur : le livre blanc de 1985 avait alors récapitulé les quelque 300 mesures à adopter pour réaliser le Grand Marché de 1993. Cette différence s'explique sans doute par le fait que l'Union européenne ne dispose que de peu de compétences en matière d'emploi et surtout par les disparités considérables affectant les économies et les marchés du travail des Etats membres.

#### *b) Des objectifs ambitieux*

Le chômage est analysé comme le principal défi de la construction européenne.

A défaut de voir l'Union européenne lutter efficacement contre ce fléau, les peuples se désintéresseraient du grand projet collectif que constitue la construction communautaire. **C'est donc sur le terrain de l'emploi que se joue la crédibilité de l'Europe.**

Le livre blanc fixe un objectif extrêmement ambitieux : **réduire de moitié le nombre de chômeurs d'ici l'an 2000, ce qui implique la création de 15 millions d'emplois d'ici la fin du siècle.**

Il établit un constat sans complaisance des économies européennes, lesquelles n'ont pas su s'adapter à la globalisation de l'économie et aux bouleversements technologiques. De 1970 à 1992, la croissance américaine a augmenté de 70 % et l'emploi de 49 % ; la croissance japonaise s'est accrue de 173 % et l'emploi de 25 %. Dans le même temps, les douze Etats membres ont vu leur production croître de 81 % et l'emploi de 9 %. Il dénonce les « *solutions miracles* » tels que le protectionnisme ou le démantèlement de la protection sociale.

Il considère toutefois que le chômage européen n'est pas une fatalité et propose un ensemble d'ajustements de caractère économique et social. Son action est donc résolument volontariste.

## 2) *Une stratégie volontariste*

Le diagnostic de la Commission est le suivant : la croissance est indispensable à la création d'emplois, mais ne saurait suffire. Seules des réformes structurelles du marché de l'emploi permettront une résorption substantielle du chômage.

### a) *Des actions pragmatiques en faveur de la croissance et de la compétitivité*

La reprise de la croissance, puis le maintien d'une croissance stable et durable, sont une condition *sine qua non* de la réduction du chômage en Europe. Le livre blanc présente donc les grandes orientations sur lesquelles reposera la croissance du vingt-et-unième siècle.

Selon la Commission, une économie européenne sur le sentier de la croissance doit présenter les caractéristiques suivantes :

- « *une économie saine* », c'est-à-dire dotée d'une politique monétaire stable, d'une inflation faible, de déficits publics mineurs et d'une politique des revenus cohérente avec l'objectif de stabilité monétaire et de modération des coûts ;

- « *une économie ouverte* », afin de bénéficier de la libéralisation du commerce international et de l'« explosion » de nouvelles zones de débouchés ;

- « *une économie décentralisée* », c'est-à-dire reconnaissant à l'échelon local l'importance qui lui est due, afin de tirer parti du potentiel de croissance que recèlent les petites et moyennes entreprises et les nouvelles technologies de l'information ;

- « *une économie compétitive* », afin de tirer du marché intérieur les bénéfices escomptés et garantir la présence des entreprises européennes sur les marchés mondiaux à forte croissance.

**C'est en tirant parti de ces différentes sources de croissance que les économies européennes peuvent retrouver le chemin d'une croissance élevée et durable.**

Concrètement, la Commission recommande une série d'actions à moyen terme, relevant en général de la responsabilité conjointe des Etats membres et de l'Union européenne. Ces actions sont les suivantes :

**- achèvement du marché intérieur**

Les Etats membres sont invités à adopter le *corpus* de règles communautaires nécessaire à l'achèvement du marché intérieur ;

**- actions en faveur des petites et moyennes entreprises**

Alors que les P.M.E. sont la principale source de création d'emplois, elles subissent de nombreux obstacles à leur développement, notamment en matière de fiscalité, de transmission du patrimoine, d'accès au financement et de réglementation. La Commission recommande donc aux Etats membres d'infléchir leur politique nationale en faveur des P.M.E. et se propose, au niveau communautaire, d'élaborer un programme en faveur des P.M.E. destiné à faciliter leur insertion dans le marché intérieur ;

**- coopération accrue en matière de recherche et développement**

La Commission stigmatise l'insuffisante coopération des Etats membres en matière de recherche et de développement et suggère de relancer cette coopération dans trois domaines prioritaires (les nouvelles technologies de l'information, les biotechnologies et les éco-technologies<sup>(16)</sup>) ;

**- mise en place des réseaux transeuropéens d'infrastructures et de télécommunications**

Cette proposition a particulièrement marqué l'opinion publique, non seulement en raison des débats passionnés auxquels donna lieu l'idée d'un « emprunt Delors » pour financer ces investissements, mais aussi parce que l'Europe paraissait prête à « courir des risques » au nom de la lutte contre le chômage.

---

<sup>(16)</sup> La recherche en matière d'éco-technologie vise à « s'attaquer aux causes des émissions polluantes et à rechercher l'efficacité environnementale de l'ensemble du cycle de production ».

Reprenant à son compte l'idée évoquée par Edmond Malinvaud d'un « *new deal européen* » reposant sur un vaste programme d'investissements à finalité collective, la Commission a proposé aux Etats membres de se lancer dans un gigantesque effort en vue de créer et moderniser les réseaux transeuropéens de transport, d'énergie et de télécommunication<sup>(17)</sup> et de contribuer à la protection de l'environnement.

L'ouverture de ces grands chantiers doit permettre de relancer l'activité et de soutenir durablement l'investissement, tout en contribuant à la compétitivité des entreprises grâce à un maillage plus étroit du réseau de communication du marché unique. **L'adoption de ce programme aurait marqué un progrès considérable dans la voie d'une politique économique commune de croissance, corollaire indispensable de l'Union économique et monétaire.**

La mise en oeuvre de ce programme s'est malheureusement heurté à la question de son financement, les principaux Etats membres - dont le Royaume-Uni, l'Allemagne et la France - s'étant opposés à l'idée de recourir à la capacité d'emprunt de l'Union européenne.

Les besoins de financement évalués par la Commission étaient particulièrement importants :

- plus de 400 milliards d'écus sur les quinze prochaines années pour les réseaux transeuropéens de transport et d'énergie ;
- 314 milliards d'écus pour les grands projets environnementaux au cours des douze prochaines années.

Sur la période 1994-1999, les besoins de financement estimés étaient les suivants :

- réseaux transeuropéens de transport :	220 milliards d'écus
- réseaux transeuropéens d'énergie :	30 milliards d'écus
- réseaux transeuropéens de télécommunication :	150 milliards d'écus
- grands projets environnementaux :	<u>174 milliards d'écus</u>
- Total :	574 milliards d'écus

Les projets jugés prioritaires auraient nécessité, quant à eux, les financements suivants :

- 26 projets prioritaires dans le domaine des transports	82 milliards d'écus
- 8 projets prioritaires dans le domaine de l'énergie	13 milliards d'écus
- 9 projets prioritaires dans le domaine des télécommunications	67 milliards d'écus
- 4 projets prioritaires dans le domaine de l'environnement	<u>174 milliards d'écus</u>
- Total :	336 milliards d'écus

---

(17) Le programme de télécommunication comprend notamment la mise en place « *des autoroutes de l'information* ».

RESEAUX TRANSEUROPEENS

	Transport	Energie	Transport + Energie	Télécommunication	Environnement
<b>Coût total</b> <i>(milliards d'écus)</i>	nd	nd	Plus de 400 sur 15 ans	nd	314 sur 12 ans
<b>Investissement d'ici l'an 2000</b> <i>(milliards d'écus)</i>	220	30	250	150	174
<b>Nombre de projets prioritaires</b>	26	8	34	nd	
<b>Coût des projets prioritaires sur la période 1994-1999</b> <i>(milliards d'écus)</i>	82	13	95	67	nd

Source : Livre blanc de la Commission européenne

(nd : donnée non disponible)

Ces projets prioritaires auraient été financés en majeure partie par les Etats membres et le secteur privé, l'Union européenne pouvant prendre à sa charge, sans risque de dérapage budgétaire, un tiers des dépenses prévisibles. Au total, l'Europe aurait investi 120 milliards d'écus sur la période 1994-1999, ce qui aurait représenté une contribution annuelle de 20 milliards d'écus. La Commission envisageait de financer ces 20 milliards de dépense de la manière suivante :

- 5 milliards d'écus à la charge du budget communautaire ;
- 7 milliards d'écus sous forme de prêts de la B.E.I. ;
- 8 milliards d'écus à emprunter sur le marché obligataire.

Afin de défendre le principe d'un emprunt communautaire, la Commission faisait valoir que :

- le recours à l'épargne constituait le seul moyen de financement complémentaire ;
- l'Union européenne était en mesure de contracter des emprunts dans d'excellentes conditions ;
  - les montants en jeu - inférieurs à 2 % du montant total des émissions sur le marché - resteraient modestes ;
  - enfin, les investissements choisis l'avaient été en fonction de critères économiques et n'étaient donc pas constitués de projets à la rentabilité douteuse et aléatoire.

Elle s'est heurtée d'emblée au refus irréductible du Royaume-Uni et de l'Allemagne, opposés à tout financement par emprunt communautaire. Ces Etats membres faisaient, en effet, valoir que :

- le recours à l'emprunt ne constituait nullement une nécessité, les projets sélectionnés pouvant largement être financés par le biais de capitaux privés et des financements communautaires envisagés ;
- tout risque de relance des anticipations inflationnistes devait être évité ;

- pareille démarche entraine en totale contradiction avec les efforts de réduction des dettes publiques imposés aux Etats membres par le Traité de Maastricht.

L'Allemagne ajoutait que les dépenses liées au programme d'investissements communautaires risquaient d'entraîner un dépassement des lignes directrices fixées par le Conseil d'Edimbourg de décembre 1992.

Bien que la Commission ait fait valoir la nécessité d'un financement complémentaire, le marché ne pouvant prendre en charge des investissements qui pouvaient être rentables qu'au bout d'une trentaine d'années et les surcoûts liés à la protection de l'environnement, les Etats membres persistent dans leur refus de principe de recourir à un emprunt communautaire.

Le refus des Etats membres à dégager les fonds nécessaires à l'achèvement des réseaux transeuropéens<sup>(18)</sup> expliquent que ce programme soit, aujourd'hui, réduit à la portion congrue :

- sur les 26 projets jugés comme prioritaires par la Commission en 1993, le Conseil européen de Corfou, des 24 et 25 juin 1994, n'en a finalement retenu qu'onze, chiffre finalement porté à quatorze lors du Conseil européen d'Essen des 9 et 10 décembre 1994 ;

- alors que le coût des projets jugés prioritaires en matière de transport s'élevait, selon la Commission, à 82 milliards d'écus pour la période 1994-1999, les quatorze projets arrêtés lors du Conseil européen d'Essen ne s'élèvent plus qu'à 38 milliards d'écus d'ici l'an 2000 ;

- la question du financement de ces projets reste en suspens : le Conseil européen de Corfou s'était engagé à ce que « *des mesures soient prises - si elles s'avéraient nécessaires - pour assurer que les projets prioritaires ne se heurtent pas à des obstacles financiers qui compromettraient leur mise en oeuvre* » et « *à étudier les réponses appropriées [en cas de difficulté] dans les limites fixées par les perspectives financières* ».

Tout en réaffirmant sa volonté de prendre les décisions nécessaires pour compléter les financements actuellement disponibles pour les réseaux transeuropéens, le Conseil européen d'Essen a franchi une étape supplémentaire en décidant que les besoins de financement seront désormais évalués individuellement, projet par projet, et non en termes d'enveloppe globale, ce choix permettant de ne pas évoquer le « trou » budgétaire dont souffre le financement des quatorze projets prioritaires.

Les difficultés liées au financement des réseaux transeuropéens ont donc fini par mettre à mal l'état d'avancement et la crédibilité du projet. Seuls trois projets sur quatorze ont bénéficié d'un financement complet et devraient être achevés<sup>(19)</sup> au début de la prochaine période des perspectives financières 2000-2006. Les onze autres projets, en revanche, en sont restés à la phase préliminaire des études de faisabilité.

Les discussions devraient toutefois prochainement resurgir.

---

<sup>(18)</sup> Les Etats membres se sont également opposés, à diverses reprises, à des redéploiement de crédits destinés à augmenter la ligne budgétaire affectée aux quatorze projets prioritaires.

<sup>(19)</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'établissement de nouvelles perspectives financières pour la période 2000-2006 (COM [98] 164 du 18 mars 1998).

**La Commission s'est, en effet, engagée à présenter, lors du prochain sommet de Cardiff des 15 et 16 juin prochain, un rapport comprenant un calendrier de réalisation des quatorze projets prioritaires dans le domaine des transports, ainsi que leurs plans de financement.**

Or, compte tenu de l'avènement, au cours de la prochaine période de financement, de la phase principale de constitution de nombreux projets de transport et de la volonté de la Commission, dans la perspective de l'élargissement, d'accroître la couverture géographique des réseaux transeuropéens, les financements octroyés aux réseaux transeuropéens devraient sensiblement augmenter au cours de la période 2000-2006<sup>(20)</sup>. M. Neil Kinnock, commissaire européen en charge des transports, reconnaît que « *l'exercice financier 2000-2006 sera une période cruciale pour le parachèvement des réseaux* » transeuropéens de transport, et considère, dès à présent, que de nouvelles sources de financement devront être recherchées<sup>(21)</sup>.

**Autrement dit, le débat sur l'opportunité d'un emprunt européen devrait resurgir. Or, faute de volonté politique, le débat risque de nouveau de s'enliser.**

*b) Une démarche non contraignante en faveur de réformes structurelles du marché de l'emploi*

La relance de la croissance ne saurait suffire, selon la Commission, pour résorber le chômage en Europe, compte tenu de son ampleur - 17 millions de chômeurs en 1993 - et de ses spécificités :

- plus de la moitié des chômeurs sont des chômeurs de longue durée<sup>(22)</sup> ;
- le taux de chômage des jeunes de moins de 25 ans est deux fois plus élevé que celui des adultes ;
- le taux de chômage des femmes atteint, en 1993, 12 % tandis que celui des hommes s'élève à 9 %.

---

<sup>(20)</sup> Dans le cadre de l'établissement des nouvelles perspectives financières pour la période 2000-2006, la Commission a d'ores et déjà proposé une augmentation de l'ordre de 50 %, en termes nominaux par rapport à la période 1995-1999.

<sup>(21)</sup> Déclaration du 31 mars 1998 à Amsterdam, lors d'une conférence organisée sur le financement des infrastructures

<sup>(22)</sup> Les chômeurs de longue durée se définissent comme des personnes au chômage depuis plus d'un an.

Seule une réforme structurelle des marchés du travail peut permettre une réduction sensible du chômage en Europe. Cette réforme doit tendre à accroître l'efficacité et la flexibilité des marchés du travail.

A la notion de « marché du travail », la Commission préfère celle, plus globale, de « *systèmes nationaux d'emploi* », laquelle englobe le système éducatif, la législation du travail, les modalités de gestion des entreprises, les systèmes de négociations contractuelles, les politiques de l'emploi, etc. C'est, en effet, la globalité de cet édifice qu'il faut modifier pour enrichir la croissance en emplois.

Le diagnostic de la Commission est donc sévère et s'attache à dénoncer l'ensemble des faiblesses des systèmes nationaux d'emploi en Europe. La Commission dénonce ainsi, pêle-mêle, la rigidité des marchés du travail, l'excès de charges pesant sur l'emploi, notamment sur les salariés les moins qualifiés, ou l'inadaptation des systèmes de formation ...

La démarche prônée par la Commission pour tenter de remédier aux dysfonctionnements des systèmes nationaux d'emploi est particulièrement innovante, et là réside sans doute la spécificité du livre blanc :

- consciente que la majorité des Etats membres ne conçoivent l'action communautaire en ce domaine que comme subsidiaire à la leur, la Commission se contente d'établir des recommandations, au caractère non contraignant ;

- compte tenu de la complexité des systèmes d'emploi et des spécificités nationales, la Commission ne prône pas une solution unique, mais recommande une palette d'actions, à charge pour les Etats membres de les combiner de manière à établir un équilibre propre à chaque pays.

**Le livre blanc marque donc une étape capitale dans la politique communautaire de l'emploi : « le centre de gravité des débats » se déplace de la politique sociale à la question centrale de l'emploi. Un changement profond de méthode est introduit : à l'harmonisation et aux directives contraignantes succède désormais « la définition de politiques pertinentes »<sup>(23)</sup>.**

---

(23) Voir, à ce sujet, l'article de Philippe Pochet : « *L'emploi après le sommet de Dublin* », Revue du Marché commun et de l'Union européenne n° 405, février 1997, page 86.

Les voies de réformes prônées par la Commission, qui vont inspirer les lignes directrices pour l'emploi de 1998<sup>(24)</sup>, sont les suivantes :

◆ « **Un complet renouvellement de la politique de l'emploi** » (*points 1, 2 et 3 des lignes directrices pour 1998*)

La Commission prône le passage d'une politique *passive* de l'emploi à une politique *active*, soulignant que les deux tiers des dépenses des Etats membres sont actuellement consacrés à la première. L'objectif est clairement d'éviter de transformer les actifs potentiels en assistés inemployés.

A cette fin, chaque chômeur devrait, avant de bénéficier d'une indemnisation, se voir proposer une formation, puis un emploi, l'objectif étant de prévenir l'apparition du chômage de longue durée. Chaque chômeur devrait être suivi personnellement par un seul et même responsable au sein des services publics de l'emploi.

La mise en oeuvre de cette nouvelle logique exigera un renforcement de ces services et une diversification de leurs compétences autour des quatre tâches suivantes : « *l'information, le conseil, le placement et l'accompagnement* ».

Ces efforts s'adressent tout particulièrement à deux catégories de chômeurs :

- les chômeurs de longue durée, auxquels devraient être offerts de « *véritables parcours d'emploi* » ;

- les jeunes chômeurs, auxquels devrait être donnée, lorsqu'ils quittent l'enseignement sans diplôme, une « *première chance* » sous forme de formation et, si possible, de formation en alternance.

◆ « **Un pari sur l'éducation et la formation : savoir et savoir-faire tout au long de la vie** » (*points 6 et 7 des lignes directrices pour 1998*)

Faisant valoir que « *les systèmes éducatifs [...] sont confrontés à des difficultés majeures* »<sup>(25)</sup>, la Commission suggère aux Etats membres de revoir en profondeur leur système scolaire et de formation

---

<sup>(24)</sup> Afin d'analyser les similitudes entre les propositions de la Commission de 1993 et les lignes directrice pour l'emploi de 1998, les réformes présentées par le livre blanc sont ici présentées dans un ordre différent de celui du livre blanc.

<sup>(25)</sup> En Europe, 42 % des jeunes quittent le système scolaire avec un diplôme secondaire du deuxième cycle, contre 75 % aux Etats-Unis et 90 % au Japon.

professionnelle, à partir de deux objectifs complémentaires : l'éducation doit être accessible à tous et tout au long de la vie. Chaque Etat membre devrait donc mettre en place « *les bases d'un véritable droit à la formation continue* ».

♦ ***A la rencontre de nouveaux besoins (point 10 des lignes directrices pour 1998)***

Faisant voir que de nombreux besoins restent encore insatisfaits, notamment car le marché ne peut y répondre, la Commission souligne l'importance de nouveaux gisements d'emplois : trois millions d'emplois pourraient être ainsi créés dans :

- les services de proximité ;
- l'amélioration du cadre de vie ;
- la protection de l'environnement<sup>(26)</sup>.

♦ ***Réduire le coût relatif du travail peu qualifié (point 11 des lignes directrices pour 1998)***

Indiquant que dans huit Etats membres<sup>(27)</sup> sur douze, « *les charges fiscales et sociales pèsent relativement plus lourd sur les basses rémunérations* », la Commission propose d'alléger les charges sociales pesant sur le travail non qualifié à hauteur de 1 à 2 points du P.N.B. d'ici l'an 2000.

---

<sup>(26)</sup> La Commission précise le contenu des emplois visés :

- les services de proximité concerneraient :
  - « - *l'aide à domicile aux personnes âgées et handicapées, les soins de santé, la préparation de repas et les travaux ménagers ;*
  - *la garde des enfants non-scolarisés et hors des horaires de classe pour les écoliers, y compris les déplacements entre le domicile et l'école ;*
  - *l'assistance aux jeunes en difficulté, par le soutien scolaire, l'offre de loisirs - notamment sportifs - l'encadrement pour les plus défavorisés ;*
  - *la sécurité d'immeubles d'habitation ;*
  - *les commerces de proximité maintenus en zone rurale mais aussi dans les quartiers excentrés.* »
- l'amélioration du cadre de vie viserait :
  - « - *la rénovation des quartiers et des habitats anciens dans un but d'amélioration du confort (équipements sanitaires et isolation phonique) et de la sécurité ;*
  - *le développement des transports collectifs locaux rendus plus confortables, plus fréquents, accessibles (handicaps) et sûrs, et l'offre de nouveaux services tels que les taxis collectifs en zone rurale.* »
- la protection de l'environnement engloberait :
  - « - *l'entretien des zones naturelles et des espaces publics (le recyclage local des déchets) ;*
  - *le traitement des eaux et l'assainissement des zones polluées ;*
  - *le contrôle des normes de qualité ;*
  - *les équipements d'économie d'énergie, notamment pour les habitations.* »

<sup>(27)</sup> Le livre blanc ne précise pas les Etats membres concernés.

Cette détaxation de l'emploi non qualifié pourrait être financée par le biais d'une réforme fiscale audacieuse. La Commission suggère, en particulier, que la baisse des charges sociales soit partiellement compensée par :

- l'instauration d'une taxe sur les énergies polluantes (taxe « CO<sup>2</sup> Energie »)<sup>(28)</sup> ;
- ou l'instauration d'un prélèvement à la source sur les revenus du capital financier<sup>(29)</sup>.

**◆ *Les vertus de la décentralisation et de l'initiative (point 13 des lignes directrices pour 1998)***

La Commission fait l'apologie d'une gestion décentralisée du marché du travail par « *bassin d'emploi* » et souligne la nécessité d'aménager le temps de travail en fonction des besoins propres à chaque entreprise par le biais de la négociation.

Les entreprises ne doivent pas hésiter à faire preuve d'imagination en introduisant une gestion de la durée de travail diversifiée et flexible. Elle cite, à cet égard, plusieurs voies envisageables telles que « *des durées annuelles plus diversifiées, l'extension des possibilités du temps partiel, des formules de retraite plus flexibles* ».

**◆ *La nécessité d'une double flexibilité, externe et interne, des marchés du travail***

Adoptant ici une approche libérale, la Commission défend l'idée d'une flexibilité<sup>(30)</sup> accrue du marché du travail en Europe. Cette flexibilité revêtirait deux formes :

**➤ *Une flexibilité externe***

- passant par une mobilité géographique et une formation accrues, afin que les salariés soient en mesure de répondre aux besoins des entreprises ;

- imposant de remettre à plat l'ensemble de la législation sociale et des mécanismes de protection sociale. La Commission souligne,

---

<sup>(28)</sup> Soulignons que l'instauration de cette éco-taxe répondrait aux engagements souscrits par les parties signataires lors du sommet de Rio de Janeiro de 1992. L'Union européenne serait donc en mesure de demander aux Etats-Unis et au Japon l'instauration de mesures équivalentes.

<sup>(29)</sup> Cette proposition de la Commission remonte à 1989.

<sup>(30)</sup> La notion de « flexibilité » a aujourd'hui disparue du vocabulaire communautaire, la Commission privilégiant la notion d'adaptabilité, conçue pour concilier le besoin de souplesse des entreprises avec celui d'une sécurité des salariés.

notamment, la nécessité d'adapter les mécanismes de garantie de ressources, afin de préserver le caractère incitatif d'une activité professionnelle, de réduire les prestations de chômage dans le Nord de la Communauté ou d'assouplir les conditions de licenciement dans le Sud de l'Europe.

➤ *Une flexibilité interne*

Par le biais de négociations menées au sein de chaque entreprise, la flexibilité du temps de travail, la polyvalence professionnelle ou l'ajustement des rémunérations à la performance devraient être encouragés, afin d'éviter le recours au licenciement.

Il convient de souligner que le discours de la Commission à subi, depuis 1993, de sensibles infléchissements. Le discours sur la « flexibilité des marchés du travail » ne fait plus aujourd'hui partie de la rhétorique communautaire, et a laissé place à l'évocation de la nécessité d'une « adaptation des entreprises » et d'une « modernisation » de l'organisation du travail.

**Les propositions relatives à la réforme structurelle des systèmes nationaux d'emploi contenues dans le livre blanc se sont soldées par un échec.**

Certes, elles ont contribué à une certaine prise de conscience des Etats membres de la nécessité de procéder à des réformes et d'améliorer la formation des salariés, et ont alimenté les débats nationaux.

Mais, globalement, les réformes suggérées n'ont pas été mises en oeuvre, faute d'impulsion des Etats membres. Cet échec est imputable à différents facteurs :

- l'Allemagne a contesté le rôle de la Communauté en matière de réforme du marché du travail. Le ministre allemand de l'économie, M. Gunter Rexrodt, a demandé en 1994 qu'un groupe d'experts indépendants de la Commission soit chargé d'évaluer l'impact de la législation communautaire sur la compétitivité des entreprises. Bien qu'il n'ait pas été donné suite à cette proposition, celle-ci a placé la Commission dans une position défensive, lui interdisant de jouer le rôle moteur qui aurait pu être le sien ;

- les gouvernements ont marqué de vives réticences à procéder à des ajustements politiquement risqués, compte tenu de la résistance des personnes se sentant menacées ;

- le coût financier des réformes est également à prendre en compte : peu d'attention fut portée à la baisse des charges sociales pour les salariés les moins qualifiés, alors que cette proposition fait aujourd'hui quasiment l'unanimité. Le transfert de fiscalité envisagé par la Commission est resté lettre morte, l'adoption d'une telle réforme exigeant un vote à l'unanimité au sein du Conseil ;

- de manière plus générale, il a été considéré, comme le souligne M. Padraig Flynn, commissaire européen en charge des affaires sociales, à l'occasion d'un premier bilan de la mise en oeuvre du livre blanc en juin 1994, que les mesures de « flexibilité » relevaient de la compétence des entreprises et non des Etats membres ;

- enfin, la reprise économique a incité les Etats membres à ne pas procéder aux réformes nécessaires et a entretenu l'illusion que leur mise en oeuvre ne relevait pas d'une impérieuse nécessité.

Bien que le livre blanc ait fait l'objet d'un accueil chaleureux de la part des Etats membres et que les Chefs d'Etat et de gouvernements en aient adopté, avec quelque prudence<sup>(31)</sup>, les grandes orientations lors du Conseil européen de Bruxelles des 10 et 11 décembre 1993, la majeure partie des mesures suggérées par la Commission est restée lettre morte : les réseaux transeuropéens n'ont été que très partiellement mis en oeuvre, la création d'une « *eco-tax*e » a été rejetée, la question de la réforme structurelle de marchés nationaux du travail a dû attendre le Conseil européen d'Essen pour être relancée.

Ce déroulement est d'autant plus dommage que la mise en oeuvre conjointe des mesures de convergence et de relance économique prônée par la Commission et des réformes structurelles des marchés de l'emploi auraient pu conduire, selon la Commission<sup>(32)</sup>, à une amélioration de la croissance - + 3,3 % en moyenne de 1995 à 2000 - et à une réduction substantielle du chômage, la Commission pronostiquant un taux de chômage de 7,6 % pour l'an 2000.

## **B. La stratégie d'Essen n'a pas débouché sur la convergence des politiques de l'emploi recherchée**

Devant l'aggravation du chômage, évalué à 11,4 % en 1994, les Chefs d'Etat et de gouvernements réunis pour le Conseil européen d'Essen des 9 et 10 décembre 1994 aboutissent à un accord pour définir

---

<sup>(31)</sup> Les Etats membres se sont engagés à réduire « *substantiellement* », et non de moitié, le nombre de chômeurs d'ici la fin du siècle et, s'agissant des réseaux transeuropéens, ont conclu à la nécessité de recourir à un emprunt communautaire en tant que de besoin.

<sup>(32)</sup> Rapport « *scénario pour l'an 2000* » de mars 1994 présenté par la Commission européenne.

une **stratégie commune en faveur de l'emploi**, destinée à relancer le processus de réforme structurelle des marchés de l'emploi, corollaire indispensable, avec la croissance, de la lutte contre le chômage.

**1) Les prémisses d'une nouvelle dynamique communautaire**

**a) Une stratégie commune en faveur de l'emploi**

Le Conseil européen d'Essen pose le cadre d'une « *politique communautaire de l'emploi* »<sup>(33)</sup>.

L'idée sous-jacente à la stratégie de lutte contre le chômage définie à Essen est que les pays européens souffrent de maux communs, essentiellement liés à « *l'inadéquation entre les qualifications demandées et les qualifications requises* »<sup>(34)</sup>, elle-même imputable au rythme du progrès technologique. Ce décalage s'est traduit par un marché de l'emploi à deux vitesses, composé de salariés à la formation dépassée et de ceux dotés d'une qualification correspondant à la demande. L'accélération du progrès technologique, ainsi que le processus de substitution du capital au travail mené par les entreprises, ont ainsi durablement exclu une part croissante des chômeurs du marché du travail. Une politique de l'emploi axée sur l'amélioration des compétences est donc la condition *sine qua non* pour permettre aux pays européens de résorber le chômage.

Afin d'accélérer la mise en oeuvre des réformes nécessaires, les Etats membres vont décider l'instauration de mécanismes de surveillance mutuelle, équivalents pour l'emploi de la surveillance multilatérale des politiques économiques pratiquée par le Conseil des Ministres des Finances :

- Des objectifs communs sont définis au niveau communautaire. Les Etats membres sont invités à traduire ces recommandations dans leur politique nationale sous forme de programme pluriannuel, lequel leur permettra de tenir compte de leur spécificité nationale.

- Une procédure de suivi est instaurée : le Conseil en charge des affaires sociales et de l'emploi, le Conseil « Ecofin » ainsi que la

---

<sup>(33)</sup> Jean-Luc Sauron : « *Le Conseil européen extraordinaire de Luxembourg des 20 et 21 novembre 1997* » - Revue du marché commun de l'Union européenne n° 413, page. 649, décembre 1997.

<sup>(34)</sup> Rapport de la Commission européenne, « *Stratégie européenne pour l'emploi : progrès récents et perspectives* » (COM [95] 465 final du 11 octobre 1995).

Commission sont chargés d'examiner les politiques mises en oeuvre par les Etats membres et d'en faire rapport chaque année au Conseil européen<sup>(35)</sup>. Une dynamique institutionnelle est ainsi instaurée, qui va permettre aux ministres des affaires sociales et de l'économie et des finances de dialoguer ensemble sur les questions liées à l'emploi.

**La stratégie définie à Essen repose donc sur deux composantes : l'élaboration de recommandations et l'instauration d'une procédure de suivi.**

Cette dynamique constitue une innovation majeure, puisque jamais auparavant le niveau communautaire n'est intervenu dans la définition et le suivi des politiques de l'emploi des Etats membres, cette stratégie étant destinée à déboucher sur un effet d'émulation entre Etats membres et justifier ainsi une accélération des réformes.

*b) Cinq priorités*

Réaffirmant le caractère « *prioritaire* » de la lutte contre le chômage, le Conseil européen d'Essen identifie cinq axes de réformes structurelles des marchés de l'emploi :

**♦ « Développement de la formation professionnelle »**  
*(points 6 et 7 des lignes directrices)*

Cette recommandation vise à accroître la qualité du capital humain et l'aptitude à l'emploi de la main-d'oeuvre. Elle vise tout particulièrement les jeunes.

L'idée sous-jacente à la priorité donnée à la promotion des investissements dans la formation professionnelle - formation initiale et formation tout au long de la vie - est de répondre aux besoins des entreprises, d'améliorer les compétences des salariés pour leur permettre de s'adapter au progrès technologique et de prévenir l'apparition du chômage, d'accroître la productivité des travailleurs et, enfin, de contribuer, par ce biais, à augmenter le potentiel de la croissance.

**♦ « Augmentation de l'intensité en emploi de la croissance »<sup>(36)</sup>**  
*(points 13 et 10 des lignes directrices)*

---

<sup>(35)</sup> Le premier rapport en la matière a été transmis en décembre 1995.

<sup>(36)</sup> L'objectif d'une croissance à plus forte intensité de main-d'oeuvre signifie qu'un taux de croissance donné du PIB réel permet à davantage de personnes d'occuper un emploi.

Cet objectif passe par trois types de mesures distinctes :

- « *une organisation plus souple du travail* »

Il s'agit d'éliminer les objectifs légaux et réglementaires à la réorganisation du temps et des horaires de travail (recours au travail partiel volontaire, mesures spécifiques de réduction du temps de travail au niveau micro-économique, dissociation des heures de fonctionnement des équipements des heures de travail ouvrées...).

- « *une politique salariale favorisant les investissements créateurs d'emploi* »

Une politique salariale modérée, garantissant des augmentations de salaire inférieures à la croissance de la productivité, permet aux entreprises d'accroître leur main-d'oeuvre tout en maintenant les marges bénéficiaires, gage du développement futur des investissements productifs.

- « *l'encouragement aux initiatives locales* »

Il s'agit là de répondre, par le biais des services de proximité ou de mesures de protection de l'environnement, aux besoins insuffisamment pris en compte par les mécanismes de marché.

◆ « **Abaissement des coûts salariaux indirects** »  
(*point 11 des lignes directrices*)

Le coût de travail des salariés peu qualifiés étant jugé globalement trop important, le Conseil se prononce en faveur d'une réduction des charges sociales, dans une proportion suffisante pour générer des effets d'embauche. La réduction des coûts salariaux indirects doit permettre de rendre rentables des activités qui, auparavant, étaient évincées, soit par le biais d'une substitution du capital du travail, soit par le biais de délocalisations d'activités. Cette mesure présente un atout majeur : elle accroît le « caractère attractif » des travailleurs peu qualifiés, sans peser sur le salaire net versé. Elle contribue, par ce biais, à enrichir le contenu de la croissance en emploi.

Dans une étude consacrée à « la stratégie européenne pour l'emploi : progrès récents et perspectives »<sup>(37)</sup>, la Commission estime qu'une réduction des coûts salariaux de 1 % du P.N.B. ciblée sur les bas salaires et financée par l'instauration de la taxe CO<sup>2</sup>/énergie proposée par le Livre blanc permettrait d'augmenter « de 0,25 % l'an la croissance de l'emploi » [...] et de « créer, à moyen terme environ deux millions d'emplois dans l'Union ».

---

<sup>(37)</sup> COM(95) 465 final du 11 octobre 1995.

◆ **« Accroissement de l'efficacité de la politique du marché du travail »**  
*(point 3 des lignes directrices)*

A cette fin, les Etats membres doivent veiller, dans la définition de leur « politique passive du chômage » à ce que celle-ci ne soit pas un facteur de démotivation à l'égard du travail. Autrement dit, les systèmes « d'indemnisation-imposition » ne doivent pas conduire à réduire le caractère rémunérateur d'une activité, de manière à encourager la recherche d'un emploi.

Par ailleurs, les Etats membres sont encouragés à développer le caractère « actif » de leur politique du marché du travail, c'est-à-dire à privilégier les mesures d'assistance dans la recherche d'un emploi, de formation ou de reconversion professionnelle sur le versement d'indemnités destinées à compenser la perte de revenus liée au chômage (allocation de chômage, préretraite...).

Ces mesures ne visent pas à favoriser la création d'emplois, mais à éliminer les « goulets d'étranglement » du marché et à accroître sa capacité d'assurer l'adéquation entre l'offre et la demande d'emplois.

◆ **« Renforcer les mesures en faveur des groupes particulièrement touchés par le chômage »**  
*(points 1, 2, 16 des lignes directrices)*

Des efforts particuliers doivent être développés à l'égard des jeunes, notamment par le biais de la formation professionnelle, des chômeurs de longue durée, des travailleurs âgés et des femmes au chômage. Les conclusions du Conseil insistent sur la priorité à donner aux chômeurs de longue durée, particulièrement exposés à la perte de compétence. En 1995, environ la moitié des chômeurs étaient au chômage depuis plus d'un an.

Cette stratégie commune a été confirmée par les Conseils européens de Cannes (26 et 27 juin 1995), de Madrid (15 et 16 décembre 1995), de Florence (21 et 22 juin 1996) et de Dublin (13 et 14 décembre 1996).

◆ *Le Conseil européen de Cannes*

Il a réaffirmé sa volonté de lutter « contre le fléau du chômage » et demandé aux Etats membres d'« intensifier » la mise en oeuvre de réformes structurelles du marché du travail, en traduisant les mesures prévues dans le cadre des programmes pluriannuels décidés lors du Conseil d'Essen.

#### ◆ *Le Conseil de Madrid*

Considérant que la « *lutte contre le chômage et en faveur de l'égalité des chances constitue la tâche prioritaire de la Communauté et des Etats membres* », le Conseil s'est félicité de voir les Etats membres traduire dans des programmes pluriannuels la stratégie définie à Essen, a réaffirmé le caractère « *prioritaire* » des recommandations d'Essen<sup>(38)</sup>, dont la mise en oeuvre doit privilégier « *les jeunes à la recherche d'un premier emploi, les chômeurs de longue durée et les femmes au chômage* », et s'est contenté, comme seul engagement, d'accentuer la surveillance des politiques de l'emploi des Etats membres (voir annexe 2).

#### ◆ *Le Conseil de Florence*

Après le traditionnel rappel que « *la lutte pour l'emploi doit rester la première des priorités pour l'Union et ses Etats membres* », le Conseil s'est contenté d'appeler les Etats membres à se « *mobiliser concrètement en faveur de la croissance et de l'emploi* », en mettant l'accent sur les initiatives locales de développement, la seule véritable initiative résidant dans le fait que les Etats membres sont invités à examiner dans quelle mesure les systèmes de sécurité sociale constituent un frein à la création d'emplois.

#### ◆ *Le Conseil de Dublin*

Le Conseil adopte une déclaration conjointe sur l'emploi, destinée à engager les Etats membres à poursuivre la stratégie définie à Essen (voir annexe 5). Cette déclaration précise, par ailleurs, les six points sur lesquels les programmes pluriannuels nationaux devraient cibler leurs actions. Il s'agit :

1. d'améliorer « *l'efficacité du marché du travail et de l'investissement dans les ressources humaines* », au travers de l'apprentissage tout au long de la vie, du développement des qualifications requises par l'essor de nouvelles technologies, d'une « *adaptabilité* » accrue des personnes et des entreprises, d'une modernisation de l'organisation du travail ;

---

(38) A Madrid, les recommandations d'Essen sont détaillées et comprennent désormais :

- « *le renforcement des programmes de formation, notamment pour les chômeurs* »,
- l'assouplissement de « *l'organisation et du temps de travail* »,
- « *une évolution des coûts indirects du travail compatible avec des objectifs de réduction du chômage* »,
- le maintien de « *l'actuelle modération salariale* »,
- l'obtention du « *maximum d'efficacité des systèmes de protection sociale* » [...], de manière à ce qu'il n'aient jamais pour effet de décourager la recherche d'un emploi,
- la transformation des « *politiques passives de protection du chômeur* » en « *mesures actives de créations d'emplois* »,
- l'amélioration des « *mécanismes d'information entre ceux qui offrent du travail et ceux qui en cherchent* »,
- l'encouragement des « *initiatives locales d'emploi* ».

2. de renforcer le soutien « *aux groupes les plus vulnérables* » (femmes, jeunes sans emploi, chômeurs de longue durée), par le biais d'une formation professionnelle accrue et d'une orientation individualisée ;

3. de rendre « *les systèmes d'imposition et de protection sociale plus favorables à l'emploi* », en veillant à préserver le caractère incitatif d'une activité professionnelle, en contribuant à l'essor des politiques actives de l'emploi et en adaptant les systèmes de protection sociale aux nouvelles formes d'activité ;

4. de « *moderniser les marchés des biens et services et exploiter les nouveaux gisements d'emplois* », en accélérant l'achèvement du marché unique, en favorisant les P.M.E. et en utilisant les réserves de croissance en emplois inhérents aux secteurs de la protection de l'environnement et des services sociaux ;

5. de « *renforcer la compétitivité européenne* », par le développement des technologies de l'information et de la communication, un contrôle accru des aides d'Etat et une attention accrue portée à la compétitivité des entreprises ;

6. de « *favoriser le développement local* », en mobilisant l'ensemble des acteurs impliqués au niveau local et en stimulant les nouvelles formes de travail.

## **2) *Un premier bilan décevant***

### **a) *Une stratégie effectivement appliquée***

#### **◆ *Les Etats membres ont mis en oeuvre la stratégie d'Essen***

Les orientations fixées aux Etats membres en matière de politique de l'emploi ont fait l'objet d'un relatif consensus, si bien que des programmes pluriannuels pour l'emploi ont été élaborés conformément à la stratégie d'Essen. Ces programmes ont ainsi joué un rôle pivot dans la mise en oeuvre de la réforme structurelle des marchés du travail en Europe.

#### **◆ *La dynamique institutionnelle a correctement fonctionné***

Les Etats membres ont élaboré des plans pluriannuels<sup>(39)</sup> pour l'emploi, assortis parfois de mesures ponctuelles, et entrepris des actions s'inscrivant dans le cadre des priorités définies lors du Conseil d'Essen ;

Les Etats membres ont, par la suite, préparé chacun des rapports nationaux relatifs à la mise en oeuvre des plans pluriannuels et l'impact de leur politique nationale sur le marché de l'emploi<sup>(40)</sup> ;

---

<sup>(39)</sup> Plan global pour l'emploi de 1994 en Belgique, réformes danoise et espagnole du marché du travail en 1994, plan quinquennal français de 1993 complété par des mesures d'urgence durant l'été 1995, programme d'action suédois de 1995 ...

La Commission élabore, régulièrement, un rapport annuel sur l'emploi, lequel récapitule les caractéristiques du chômage et de l'emploi en Europe, établit un état des lieux concernant les cinq priorités fixées à Essen et analyse l'évolution des politiques nationales sur cette base ;

Se fondant sur cette contribution et sur une synthèse des rapports nationaux sur l'emploi préparés par les ministres de l'économie et du travail, les Conseils Finances et Affaires sociales, et la Commission, préparent, tous les ans depuis 1995, un rapport conjoint sur l'emploi<sup>(41)</sup>, comportant une évaluation des programmes pluriannuels face aux cinq priorités définies à Essen, une description des progrès réalisés dans chaque Etat membre, ainsi qu'une analyse des pratiques les plus efficaces dans la lutte contre le chômage ;

La procédure de suivi des recommandations d'Essen fut mise en oeuvre, pour la première fois, lors du Conseil européen de Madrid, puis de Dublin. A l'occasion de cette procédure de suivi, les Conseils de Madrid et de Dublin, se fondant sur l'examen de la stratégie d'Essen présentée par le rapport conjoint du Conseil et de la Commission, ont débouché sur l'adoption de recommandations supplémentaires, destinées à affiner la stratégie d'Essen.

b) *L'absence de synergie*

◆ *La stratégie d'Essen a eu peu d'effets mobilisateurs*

Les programmes pluriannuels pour l'emploi ont été préparés tardivement. Ces programmes auraient dû être présentés en septembre 1995, soit près d'un an après les recommandations du Sommet d'Essen. En l'absence de date butoir, la Commission n'en avait reçu officiellement que trois en octobre 1995<sup>(42)</sup> ;

Par ailleurs, ces plans ont été transmis à la Commission en ordre dispersé, assorti parfois de mesures ponctuelles. En réalité, il s'agissait plus d'un amalgame de mesures que de la définition d'une stratégie claire ;

---

<sup>(40)</sup> Ces informations sont synthétisées, chaque année, dans un « *tableau de bord* » présenté par la Commission, lequel fournit une vue d'ensemble des principales mesures du marché du travail mises en oeuvre par les Etats membres, et permet d'évaluer les progrès de la réforme structurelle accomplie dans le cadre de la stratégie définie à Essen.

<sup>(41)</sup> Le premier rapport conjoint fut adopté lors du Conseil de Madrid des 15 et 16 décembre 1995, le second lors du Conseil de Dublin des 13 et 14 décembre 1996 ; les Conseils de Florence des 21 et 22 juin 1996 et d'Amsterdam des 16 et 17 juin 1997 se sont vus présenter des rapports intérimaires conjoints succincts.

<sup>(42)</sup> Ceux de l'Espagne, de l'Allemagne et du Royaume-Uni.

L'absence d'« élan » qui a caractérisé l'élaboration et la présentation des programmes pluriannuels explique que la stratégie d'Essen n'ait pratiquement pas eu d'effet mobilisateur auprès de l'opinion publique.

♦ ***Le contenu des programmes pluriannuels dénote une absence de stratégie clairement définie***

Comme le souligne le projet de la Commission concernant le rapport conjoint sur l'emploi 1997, les réformes mises en oeuvre au niveau de Etats membres ont été timides et n'ont en général concerné que des groupes spécifiques au sein de la population active<sup>(43)</sup> ;

Il n'y a pas eu de réforme globale et à long terme des marchés de l'emploi, en raison sans doute des risques politiques inhérents à une telle démarche et également de l'absence « *d'une stratégie claire à long terme ou portant sur des objectifs bien définis* ».

♦ ***L'évaluation de l'impact des programmes pluriannuels demeure embryonnaire***

Le projet précité de rapport conjoint de la Commission pour 1997 souligne le caractère insuffisant de l'évaluation des mesures mises en oeuvre au niveau national. Il ne serait pas « *encore possible d'évaluer un grand nombre de mesures* » ;

Cette lacune s'explique essentiellement par l'absence d'indicateurs quantitatifs communs permettant de mesurer les progrès de chaque Etat membre, comme l'a souligné à maintes reprises le Conseil européen depuis le Sommet de Madrid des 15 et 16 décembre 1995.

C'est pourquoi le Conseil européen de Dublin des 13 et 14 décembre 1996 a donné mandat à la Commission et aux Etats membres de mettre au point les instruments permettant de suivre et d'évaluer les politiques de l'emploi, notamment en développant des indicateurs communs et utilisant les possibilités offertes par l'étalonnage des performances (« *benchmarking* »).

Le *benchmarking* est un processus permettant de comparer entre elles les performances des Etats membres. Il permet ainsi d'identifier les mesures les plus efficaces, de mettre en exergue les faiblesses des politiques et de fixer des objectifs communs aux Etats membres.

---

<sup>(43)</sup> SEC (97) 1769 final du 1er octobre 1997.

Sur la base du mandat donné par le Conseil européen de Dublin, des travaux ont été menés en 1997 par le comité de l'emploi et du marché du travail, afin de parvenir à une définition commune de l'étalonnage des performances. Ces travaux ont porté sur l'étalonnage des trois domaines définis comme prioritaires par le Conseil européen de Madrid : les chômeurs de longue durée, les jeunes et les femmes au chômage. L'étalonnage commence ainsi à être utilisé pour évaluer les progrès réalisés par les Etats membres sur ces trois points cruciaux.

**♦ *Le suivi des politiques mises en oeuvre par les Etats membres est insuffisant***

La présentation des programmes pluriannuels et leur analyse par le Conseil ne conduit et ne peut conduire à aucun infléchissement des politiques menées. Comme le souligne le projet de rapport conjoint précité de la Commission pour 1997, « *il est difficile de dire si l'Union et chacun de ses Etats membres pris individuellement va dans la bonne direction et d'indiquer quels changements politiques devraient être introduits afin d'accroître l'efficacité des mesures prises* ».

Cette situation est imputable à l'absence d'évaluation et d'analyse des mesures mises en oeuvre et s'explique également par le fait que le Conseil n'est pas compétent pour adresser aux Etats membres des recommandations sur la politique pertinente à mener.

Les Etats membres se contentent donc de faire part du contenu des programmes pluriannuels. Mais les multiples rapports publiés sur le sujet ne constituent qu'une simple photographie des mesures mises en oeuvre, lesquelles ne font l'objet d'aucune analyse critique.

Au niveau communautaire, il n'existe également aucun véritable suivi des objectifs fixés aux Etats membres dans leur politique de réforme structurelle du marché du travail.

Certes, les recommandations d'Essen ont été affirmées lors des Conseils européens de Madrid et de Dublin. Mais cette procédure n'a nullement été institutionnalisée et ne s'est traduite que par des infléchissements à la marge, les Conseils de Madrid et de Dublin se contentant « d'affiner » et de mieux cibler les orientations définies à Essen. Aucune réorientation des objectifs ou de nouvelle hiérarchisation n'est donc clairement apparue. Il est, à cet égard, significatif que les recommandations d'Essen aient continué de servir de base à la rédaction de tableaux de bord, lesquels synthétisent les mesures appliquées dans le cadre des programmes pluriannuels.

Dans ce contexte, la stratégie d'Essen ne pouvait que difficilement déboucher sur une coordination, voire une convergence, des politiques nationales de l'emploi en Europe. Les effets de synergie et d'émulation espérés ont donc été relativement limités.



## **DEUXIEME PARTIE : UNE NOUVELLE STRATEGIE EN FAVEUR DE L'EMPLOI**

### **I. L'AMPLEUR ET LA PERSISTANCE DU CHOMAGE EN EUROPE IMPOSAIT UNE REORIENTATION DE LA CONSTRUCTION COMMUNAUTAIRE EN FAVEUR DE L'EMPLOI**

Le chômage demeure, au sein des pays de l'O.C.D.E., un « *mal européen* ».

Alors que les grands pays industrialisés, tels les Etats-Unis et le Japon, réussissent, au cours des phases de croissance, à endiguer le chômage, l'Europe ne parvient pas à combattre ce fléau.

Devant les ravages générés par le chômage au sein de nos sociétés, les chefs d'Etat et de gouvernement européens ne pouvaient se permettre de rester inactifs : l'Union européenne se devait de s'attaquer à la préoccupation première de nos concitoyens, sauf à apparaître comme une pure construction monétaire et financière. Sous l'impulsion de la France, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne ont ainsi engagé, lors des sommets d'Amsterdam des 16 et 17 juin 1997 et de Luxembourg des 20 et 21 novembre dernier, un infléchissement de la construction communautaire en faveur de l'emploi.

**A. Le chômage : le « talon d'Achille de l'Union européenne »**

**1) Un mal européen**

**a) La persistance d'un chômage élevé et durable**

**◆ Au niveau communautaire**

- Comme en témoigne le tableau ci-joint, l'Union européenne se caractérise, au sein de l'O.C.D.E., par un taux de chômage élevé et durable.

**Taux de chômage<sup>(44)</sup>**

	<b>Etats-Unis</b>	<b>Japon</b>	<b>Union européenne</b>
<b>1981</b>	7,6	2,2	7,2
<b>1986</b>	7,0	2,8	10,4
<b>1990</b>	5,6	2,1	7,9
<b>1991</b>	6,8	2,1	8,4
<b>1992</b>	7,5	2,2	9,6
<b>1993</b>	6,9	2,5	11,1
<b>1994</b>	6,1	2,9	11,5
<b>1995</b>	5,6	3,1	11,2
<b>1996</b>	<b>5,4</b>	<b>3,4</b>	<b>11,4</b>
<b>1997<sup>(45)</sup></b>	5,0	3,4	11,3
<b>1998<sup>(46)</sup></b>	4,7	3,4	10,9
<b>1999<sup>(47)</sup></b>	5,0	3,3	10,5

Source : O.C.D.E. : Perspectives économiques de l'O.C.D.E. n° 62 (décembre 1997)

De 1990 à 1994, le chômage n'a cessé de croître en Europe. La décrue amorcée en 1994 n'a été que marginale, si bien que l'Union européenne comptait en 1996 un taux de chômage de **11,4 %**.

A l'inverse, les Etats-Unis, après une augmentation de 1990 à 1992, ont connu, à partir de 1993, une diminution sensible de leur taux de chômage, lequel atteint **5,4 %** en 1996.

---

(44) Définition courante.

(45) Estimation.

(46) Estimation.

(47) Estimation.

- **Le taux de chômage européen est désormais le double de celui des Etats-Unis.** Les prévisions économiques, tant de l'O.C.D.E. que du FMI, laissent penser que cet écart se maintiendra.

D'après l'O.C.D.E., en 1999, le taux de chômage européen serait de **10,5 %**, contre 5,0 % pour les Etats-Unis. Dans une étude d'avril 1998, le FMI prévoit en Europe un taux de chômage de 11,1 % en 1997, 10,6 % en 1998 et **10,2 %** en 1999.

- La persistance d'un chômage massif en Europe s'expliquerait, en particulier, par la faiblesse des créations d'emplois, comme le souligne l'O.C.D.E. dans ses Perspectives de l'emploi de juin 1997. **A des rythmes de croissance comparable, l'Europe est nettement moins apte que les Etats-Unis à créer des emplois.**

De 1985 à 1997, le rythme annuel de la croissance aux Etats-Unis a été de 2,9 % tandis que le rythme annuel de la création d'emplois s'est élevé à 1,7 %. Pour l'Europe, en revanche, ces taux sont respectivement de 2,1 % et 0,3 %.

#### **Liaison Emploi et PIB sur la période 1985-1997**

	<b>PIB (en % par an)</b>	<b>Emploi</b>
<b>Etats-Unis</b>	<b>+ 2,9</b>	<b>+ 1,7</b>
<b>Japon</b>	+ 2,6	+ 0,9
<b>Union européenne</b>	<b>+ 2,1</b>	<b>+ 0,3</b>

Source : O.C.D.E.

Encore convient-il de nuancer, par pays, le niveau atteint par le chômage en Europe.

#### **◆ Par Etat membre**

- D'après les données corrigées des variations saisonnières publiées en avril dernier par Eurostat, l'Union européenne aurait un taux de chômage de **10,3 %** en février 1998. Trois groupes de pays sont à distinguer :

➤ quatre Etats membres ont un niveau de chômage supérieur à la moyenne communautaire : **l'Espagne** (20,0 %), **la France** (12,1 %), **la Finlande** (12,5 %) et **l'Italie** (12,0 %) <sup>(48)</sup> ;

➤ cinq Etats membres sont relativement proches de la moyenne communautaire et subissent donc un taux de chômage relativement élevé : la

---

<sup>(48)</sup> Donnée de janvier 1998.

Belgique (9 %), l'Allemagne (9,7 %), la Grèce (9,5 %)<sup>(49)</sup>, l'Irlande (9,6 %) et la Suède (9,0 %) ;

➤ en revanche, six Etats membres ont un taux de chômage nettement inférieur à la moyenne communautaire : **le Danemark** (5,5 %), **le Luxembourg** (3,4 %), **les Pays-Bas** (4,7 %)<sup>(50)</sup>, **l'Autriche** (4,4 %), **le Portugal** (6,6 %), et **le Royaume-Uni** (6,6 %).

- Les Etats membres suivent également des voies divergentes en termes d'évolution : rares sont les pays européens où l'on assiste, en 1997, à une réduction sensible du chômage depuis le pic atteint au milieu des années 90 :

➤ quatre Etats membres semblent enregistrer une baisse significative de leur taux de chômage : **le Danemark**, **l'Irlande**, **les Pays-Bas** et **le Royaume-Uni** ;

➤ quatre Etats membres voient leur taux de chômage régulièrement augmenter depuis 1994 : **l'Allemagne**, **la Grèce**, **la France** et **l'Italie** ;

D'après les dernières données disponibles en France, cette tendance serait en voie d'inversion, le chômage étant repassé, en avril 1998, sous la barre des trois millions de chômeurs.

➤ quatre autres Etats membres connaissent une stagnation, voire une légère diminution de leurs taux de chômage : **la Belgique**, **l'Espagne**, **le Luxembourg** et **le Portugal**.

---

<sup>(49)</sup> Donnée de 1997.

<sup>(50)</sup> Donnée de janvier 1998.

**Taux de chômage**  
(en % de la population active)<sup>(51)</sup>

	1985	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997 (52)	Janvier 1998 (53)	Février 1998 (54)	1998 <sup>(55)</sup>	Evolutio n depuis 1994
Union européenne	10,0	7,7	9,3	10,7	<b>11,1</b>	10,7	10,9	10,7	10,4	<b>10,3</b>	<b>10,2</b>	
Belgique	10,3	6,7	7,3	8,9	<b>10,0</b>	9,9	9,8	9,5	8,9	<b>9,0</b>	<b>8,5</b>	~
<b>Danemark</b>	7,1	7,7	9,2	<b>10,1</b>	8,2	7,1	6,0	6,1	5,9	<b>5,5</b>	<b>5,4</b>	↘
Allemagne	7,2	4,8	6,6	7,9	<b>8,6</b>	8,2	9,0	9,7	9,8	<b>9,7</b>	<b>9,8</b>	↗
Grèce	7,0	6,4	7,9	8,6	8,9	9,1	9,6	9,5	nd	nd	<b>9,2</b>	↗
Espagne	21,6	16,2	18,5	22,8	<b>24,1</b>	22,9	22,2	20,9	20,2	<b>20,0</b>	<b>19,7</b>	~
France	10,1	8,9	10,4	11,7	<b>12,3</b>	11,6	12,3	12,5	12,1	<b>12,1</b>	<b>11,9</b>	↗
<b>Irlande</b>	16,9	13,4	15,4	<b>15,6</b>	14,3	12,4	12,3	10,2	9,7	<b>9,6</b>	<b>8,4</b>	↘
Italie	8,5	9,1	9,0	10,3	11,4	11,9	12,0	12,1	<b>12,0</b>	nd	<b>12,0</b>	↗
Luxembourg	2,9	1,7	2,1	2,7	<b>3,2</b>	2,9	3,2	3,7	3,4	<b>3,4</b>	<b>3,9</b>	~
<b>Pays-Bas</b>	8,3	6,2	5,6	6,6	<b>7,1</b>	7,0	6,6	5,3	<b>4,7</b>	nd	<b>4,4</b>	↘
Autriche	3,6	3,2	3,5	<b>3,9</b>	3,8	3,8	4,1	4,4	4,4	<b>4,4</b>	<b>4,2</b>	↗
Portugal	8,7	4,6	4,2	5,7	7,0	7,3	7,3	6,4	6,6	<b>6,6</b>	<b>6,2</b>	~
Finlande	6,0	3,3	13,0	17,5	<b>17,9</b>	16,6	15,7	14,0	12,5	<b>12,5</b>	<b>12,3</b>	↘
Suède	3,0	1,8	5,8	9,5	<b>9,8</b>	9,2	10,0	10,2	9,4	<b>9,0</b>	<b>9,1</b>	~
<b>Royaume-Uni</b>	11,5	7,0	10,1	<b>10,5</b>	9,6	8,8	8,2	7,1	6,7	<b>6,6</b>	<b>6,5</b>	↘

Source : Eurostat

(nd : non disponible)

- L'absence de convergence en matière de chômage rendrait très difficile la tentative des Etats membres de rejoindre les trois Etats les plus performants.

Selon les données ci-jointes calculées à partir des chiffres publiés par l'O.C.D.E. pour 1996, cet objectif nécessiterait de réduire les taux de chômage des pays européens à un niveau de 4, 6 %, ce qui signifierait une baisse de **57 %** du chômage au sein de l'Union européenne. Pour huit Etats membres, (Allemagne, Belgique, Suède, Irlande, Italie, France, Finlande, Espagne), cet objectif exigerait de diminuer le chômage de moitié, voire davantage.

L'importance de l'effort à fournir pour parvenir à une diminution des taux de chômage des Etats membres au niveau des trois meilleures performances enregistrées en Europe explique que seule une convergence reposant sur les instruments puisse donc être envisagée.

<sup>(51)</sup> Données corrigées des variations saisonnières publiées par Eurostat.

<sup>(52)</sup> Prévisions de la Commission européenne de mars 1998, à politique inchangée.

<sup>(53)</sup> Données corrigées des variations saisonnières publiées par Eurostat.

<sup>(54)</sup> Données corrigées des variations saisonnières publiées par Eurostat.

<sup>(55)</sup> **Prévisions de la Commission européenne de mars 1998, à politique inchangée.**

**Effort à fournir par pays pour rejoindre la moyenne des trois pays de l'Union européenne les plus performants en termes de chômage (4,6 %)**

	Taux de chômage initial (1996)	Réduction du taux de chômage en nombre de points	Réduction du taux de chômage en %
Luxembourg	3,3		
Autriche	4,4		
Pays-Bas	6,3	1,7	26
Danemark	6,9	2,3	33
Portugal	7,3	2,7	36
Grande-Bretagne	8,2	3,6	43
Allemagne	8,9	4,3	<b>48</b>
Belgique	9,8	5,2	<b>53</b>
Suède	10,0	5,4	<b>54</b>
Irlande	11,8	7,2	<b>61</b>
Italie	12,0	7,4	<b>61</b>
France	12,4	7,8	<b>62</b>
Finlande	15,3	10,7	<b>69</b>
Espagne	22,1	17,5	<b>79</b>
Moyenne de l'Union européenne	10,9	6,30	<b>57</b>

Source : OCDE et Unité Economique de Recherche de l'Agefi

*b) Deux groupes particulièrement vulnérables*

Le chômage en Europe n'est pas seulement préoccupant par son niveau, mais également par sa nature. Les Etats membres sont, en effet, touchés par des phénomènes spécifiques - chômage des jeunes et chômage de longue durée - lesquels renvoient à l'incapacité des sociétés européennes à modifier en profondeur non seulement leur marché de l'emploi, mais également leur organisation économique et sociale.

◆ *L'ampleur du chômage des jeunes en Europe*

Le taux de chômage des jeunes atteignait, en 1996, en Europe, le chiffre de 21,8 %, soit un taux **deux fois supérieur** à celui de la population active.

La situation est extrêmement préoccupante en **Espagne** (41,9 % des jeunes sont au chômage), en **Finlande** (35,3 %), en **Italie** (33,5 %), au **Luxembourg** (33,5 %), en **Grèce** (31,0 %), et en **France** (28,9 %). Le Sud de l'Europe est particulièrement touché par le chômage des jeunes.

**Le chômage des jeunes en 1996**  
(en % de la population considérée)

	Taux de chômage global en % de la population active <sup>(56)</sup>	Taux de chômage des 15-24 ans en % des 15-24 ans actifs	Nombre de chômeurs de 15 à 24 ans en % de la population du même âge
<b>Union européenne</b>	<b>10,9</b>	<b>21,8</b>	10,3
<b>Belgique</b>	9,8	22,9	7,8
<b>Danemark</b>	6,9	10,6	7,8
<b>Allemagne</b>	9,0	9,6	5,1
<b>Grèce</b>	9,6	<b>31,0</b>	11,5
<b>Espagne</b>	22,1	<b>41,9</b>	17,2
<b>France</b>	12,4	<b>28,9</b>	10,4
<b>Irlande</b>	11,8	18,1	7,9
<b>Italie</b>	12,0	33,5	12,8
<b>Luxembourg</b>	3,3	9,1	3,8
<b>Pays-Bas</b>	6,3	11,5	7,0
<b>Autriche</b>	4,4	6,0	3,6
<b>Portugal</b>	7,3	16,7	7,1
<b>Finlande</b>	15,7	<b>35,3</b>	17,1
<b>Suède</b>	10,0	21,1	9,7
<b>Royaume-Uni</b>	8,2	15,5	10,2

Source : Eurostat - Enquête « Forces de travail »

L'analyse de l'évolution du taux de chômage des jeunes depuis 1992 indique, par ailleurs, une **aggravation de ce phénomène**.

L'Union européenne est ainsi passée d'un taux de chômage des jeunes de 18,2 % en 1992 à 21,8 % en 1996. L'ensemble des Etats membres a connu, sur cette période une aggravation du chômage des jeunes, à quatre exceptions. Seuls deux Etats membres parviennent à réduire l'ampleur du chômage des jeunes sur la période 1992-1996 : le Danemark, de 2,1 points, et l'Irlande, de 6,3 points.

---

<sup>(56)</sup> Population active : personnes ayant un emploi + chômeurs (Définition BIT).

### Evolution du taux de chômage des jeunes (1992-1996)

	1992	1993	1994	1995	1996
<b>Union européenne</b>	18,2	21,4	22,2	21,6	<b>21,8</b>
<b>Belgique</b>	16,8	21,8	24,2	23,9	22,9
<b>Danemark</b>	12,7	13,8	11,0	10,6	10,6
<b>Allemagne</b>	6,4	7,9	8,7	8,8	9,6
<b>Grèce</b>	25,2	26,8	27,8	28,5	31,0
<b>Espagne</b>	34,6	43,4	45,0	42,5	41,9
<b>France</b>	23,4	27,3	29,0	27,5	<b>28,9</b>
<b>Irlande</b>	24,4	25,2	22,8	19,4	18,1
<b>Italie</b>	27,1	30,4	32,3	33,3	33,5
<b>Luxembourg</b>	4,0	5,4	7,3	7,4	9,1
<b>Pays-Bas</b>	8,5	11,1	11,4	12,0	11,5
<b>Autriche</b>	5,8	6,3	5,7	5,5	6,0
<b>Portugal</b>	10,1	12,9	15,1	16,6	16,7
<b>Finlande</b>	32,6	41,8	42,2	38,2	38,2
<b>Suède</b>	13,6	22,6	22,6	19,6	21,1
<b>Royaume-Uni</b>	16,7	17,9	17,0	15,9	15,5

Source : Eurostat

#### ♦ *L'ampleur du chômage de longue durée en Europe*

Le taux de chômage des chômeurs de longue durée s'élève, en 1996, à **48 %** dans l'Union européenne. Près de la moitié des chômeurs sont donc au chômage depuis plus d'un an.

La situation est critique dans six Etats membres, dont les taux de chômage de longue durée sont supérieurs à la moyenne communautaire : l'**Italie** (65 %), la **Belgique** (61 %), l'**Irlande** (59 %), la **Grèce** (56 %), l'**Espagne** (53 %) et le **Portugal** (50 %)

**Personnes au chômage depuis un an ou plus  
en % de l'ensemble des chômeurs  
(1991-1996)**

	<b>1991</b>	<b>1996</b>
<b>Union européenne</b>	40,6 <sup>(57)</sup>	<b>48</b>
<b>Belgique</b>	61	<b>61</b>
<b>Danemark</b>	31	27
<b>Allemagne</b>	31	48
<b>Grèce</b>	47	<b>56</b>
<b>Espagne</b>	49	<b>53</b>
<b>France</b>	38	38
<b>Irlande</b>	60	<b>59</b>
<b>Italie</b>	67	<b>65</b>
<b>Luxembourg</b>	27	28
<b>Pays-Bas</b>	41	45
<b>Autriche</b>	nd	26
<b>Portugal</b>	38	<b>50</b>
<b>Finlande</b>	nd	33
<b>Suède</b>	nd	19
<b>Royaume-Uni</b>	28	40

Source : Eurostat - Enquête « *Forces de travail* »

Chiffres arrondis

(nd : données non disponibles)

L'évolution du chômage de longue durée souligne l'aggravation de ce phénomène.

Sur l'ensemble de l'Union européenne, les chômeurs de longue durée représentaient, en 1992, 40,6 % des chômeurs ; ce chiffre s'élève, en 1996, à 48,3 %. De 1992 à 1996, deux Etats membres sur douze<sup>(58)</sup> parviennent à maintenir le niveau du chômage de longue durée - Danemark et Irlande - et un seul à le réduire, à savoir le Luxembourg.

---

<sup>(57)</sup> Chiffre de 1992.

<sup>(58)</sup> L'absence de données pour l'Autriche et la Finlande ne permet pas de se prononcer sur la situation de ces pays.

**Proportion des chômeurs de longue durée en Europe  
(en % du nombre de chômeurs)**

	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>
<b>Union européenne</b>	40,6	43,2	47,4	49,2	<b>48,3</b>
<b>Belgique</b>	59,0	52,9	58,3	62,4	<b>61,2</b>
<b>Danemark</b>	26,8	25,2	32,0	27,7	26,6
<b>Allemagne</b>	33,4	40,3	44,3	48,7	<b>48,7</b>
<b>Grèce</b>	49,8	50,8	50,5	51,3	<b>56,7</b>
<b>Espagne</b>	44,0	46,2	52,7	54,6	<b>52,9</b>
<b>France</b>	34,6	33,3	37,5	40,2	38,3
<b>Irlande</b>	59,3	59,2	58,9	61,3	<b>59,6</b>
<b>Italie</b>	58,2	57,7	61,5	63,6	<b>65,6</b>
<b>Luxembourg</b>	nd	50,0	33,3	40,0	33,3
<b>Pays-Bas</b>	43,9	52,3	49,5	46,7	<b>49,0</b>
<b>Autriche</b>	nd	nd	nd	28,0	25,7
<b>Portugal</b>	30,9	37,9	43,2	50,8	<b>53,0</b>
<b>Finlande</b>	nd	nd	nd	37,2	35,9
<b>Suède</b>	8,0	11,0	11,0	20,2	19,1
<b>Royaume-Uni</b>	35,4	42,5	45,4	43,5	39,8

Source : Eurostat

nd : non disponible

**2) *Le faux-semblant du modèle britannique***

La politique menée au Royaume-Uni sur le terrain de la lutte contre le chômage est, parfois, présentée comme un modèle : le Royaume-Uni serait l'un des rares pays à réussir là où ses partenaires échouent. Pourtant, une analyse plus approfondie des raisons de ce succès rend cette expérience nettement moins attrayante.

*a) Le mirage des statistiques*

Avec un taux de chômage de 4,9 % en février dernier, soit 1 375 700 demandeurs d'emploi, le Royaume-Uni fait figure de « *meilleur élève de l'Union européenne* ».

Il est indéniable que le chômage britannique enregistre, depuis 1993, une baisse continue. Le chômage aura baissé de près de 50 % depuis le pic de 1992 (presque 3 millions de chômeurs) et atteint désormais son plus bas niveau depuis 1980.

Mais ce chiffre ne mesure que les chômeurs inscrits et bénéficiant d'allocations chômage. Autrement dit, il ne tient aucun compte des « exclus » du marché du travail et des « inactifs » c'est-à-dire des personnes désirant un emploi, mais n'en faisant pas la demande.

Suite aux promesses de campagne électorale du Labour, une réforme du système de comptabilisation des chômeurs a été introduite en avril 1998. La méthode retenue, proche des statistiques du Bureau International du Travail (B.I.T.) repose sur la définition internationale du chômeur de 1984, selon laquelle est chômeur toute personne à la recherche d'un emploi au cours des quatre dernières semaines, qu'elle perçoive ou non une allocation.

Cette réforme s'est immédiatement traduite par une hausse de 500 000 chômeurs supplémentaires pour février dernier. Le taux officiel du chômage britannique s'établit désormais<sup>(59)</sup> à 6,4 %, soit 1 861 000 chômeurs. Soulignons, cependant, que ce chiffre ne tient toujours aucun compte des deux millions de personnes « inactives », dont la plupart sont des femmes au foyer, qui aimeraient travailler mais ne recherchent pas activement un emploi. L'*Employment Policy Institute* a, sur ce point, mené différentes études qui placeraient le nombre de chômeurs à quatre millions - ce chiffre tenant compte de tous ceux déclarant « vouloir travailler » - soit 15 % de la population active.

#### *b) Le coût social du modèle britannique*

Le Royaume-Uni enregistre, depuis 1993, une baisse continue du niveau de son chômage. Cette réussite pourrait faire « pâlir » d'envie les autres Etats membres, mais l'envers du décor est tout autre, tant le « succès » de l'expérience britannique a reposé sur une flexibilité du marché du travail, avec pour conséquences une précarité accrue des salariés<sup>(60)</sup>.

#### **♦ Une déréglementation du marché du travail poussée à l'extrême**

Le marché du travail britannique a fait l'objet, au cours des années 80, d'une déréglementation massive. Le Royaume-Uni serait ainsi devenu l'un des pays les plus « flexibles » au sein de l'O.C.D.E. :

- il n'existe au Royaume-Uni aucun code du travail ;

- les formes de travail atypique sont vivement encouragées : il n'existe ainsi aucune restriction au recours aux contrats à durée déterminée (CDD) et aux emplois intérimaires, le nombre de contrats successifs conclus avec une même personne étant illimité et ce, pour une durée illimitée ;

---

<sup>(59)</sup> Donnée relative à février 1998.

<sup>(60)</sup> Cette analyse est tirée de « *L'efficacité du modèle britannique du marché du travail* » - Piotr Mietkowski - Problèmes économiques n° 2502 du 8 janvier 1997.

- la durée du travail et les obligations minimales en termes de congés payés ne font l'objet d'aucune législation ;

- la législation relative aux licenciements est très limitée, avec des délais de préavis extrêmement faibles et des périodes d'essais pouvant aller jusqu'à vingt-quatre mois ;

- le taux de remplacement des prestations chômage au Royaume-Uni est l'un des plus faibles de l'O.C.D.E.<sup>(61)</sup> ;

- les prestations de sécurité sociale sous forme de revenu garanti figurent également parmi les moins élevées de l'O.C.D.E.

#### ◆ *L'envers du décor*

La flexibilité accrue du marché du travail n'a pas été sans conséquences et on observe au Royaume-Uni une fragilisation accrue des salariés et une montée des inégalités salariales.

#### ➤ *Une fragilisation des salariés*

La déréglementation du marché du travail et la flexibilité accrue de l'économie britannique ont favorisé le développement du recours au travail à temps partiel et aux CDD.

Ainsi, près des 2/3 des emplois créés entre 1992 et 1995 ont été des emplois à temps partiel. A la fin de l'année 1995, près du quart des emplois britanniques était constitué d'emplois à temps partiel, la faiblesse des allocations de chômage et des prestations sociales expliquant sans doute ce développement massif des formes « *précaires* » d'emploi.

Au total, selon la Confédération des syndicats (TUC), 2,7 millions d'employés seraient, à l'heure actuelle, « *pris au piège de la flexibilité* ».

#### ➤ *La montée des inégalités salariales*

L'O.C.D.E., elle-même, notait, dans une étude de mai 1996 consacrée au marché de l'emploi britannique, une « *accentuation des inégalités salariales depuis le début des années 80* ».

Ce phénomène trouve son explication dans le fait que le développement des formes précaires d'emploi, l'absence de tout salaire minimum, ainsi que les facilités données aux entreprises en ce qui concerne le licenciement, constituent un obstacle à la progression des salaires.

---

<sup>(61)</sup> En 1994, un chômeur touchait, au cours de sa première année de chômage, 19 % de son précédent salaire, contre 58 % en France.

♦ *Une baisse de la population active*

Ajoutons, enfin, que la baisse du taux de chômage britannique aura été largement favorisée par l'évolution à la baisse de la population active, sans laquelle le taux de chômage n'atteindrait sans doute pas son niveau actuel. A partir de 1990, la population active a, en effet, enregistré une baisse de 0,5 à 0,6 % par an, qui s'explique, non pas par des facteurs démographiques, mais par des variations du taux d'activité. Autrement dit, la récente phase d'expansion économique s'est accompagnée, depuis 1990, d'une diminution des taux d'activité.

Si les succès du Royaume-Uni sont indéniables en termes de réduction du taux de chômage, la politique menée a eu de graves répercussions sur le plan social.

Dès lors, on peut légitimement s'interroger sur la pertinence de la stratégie suivie : à quoi sert-il de permettre une réduction du taux de chômage si celle-ci débouche sur une précarisation des salariés et une fragilisation de la société ?

En raisonnant de manière globale, il apparaît clairement que la voie britannique ne peut être assimilée à un succès. **Aussi le Rapporteur considère-t-il que la voie de la flexibilité et de la dérégularisation à outrance ne peut être prônée en Europe comme solution au chômage.**

\*  
\*   \*

La persistance d'un chômage massif et durable en Europe, avec pour corollaires la précarité, la pauvreté, l'exclusion, la montée des inégalités, souligne l'échec de l'Europe sur le terrain de l'emploi et - reconnaissons-le - le peu d'attention portée à cette question à l'échelle communautaire.

Les dirigeants européens ont concentré leurs efforts sur la lutte contre l'inflation et la réduction des déficits publics. La conduite de politiques monétaires restrictives et de politique budgétaire rigoureuse a, certes, débouché sur la création de l'euro et d'un euro « large », ce dont on se félicite, mais les politiques menées ont également eu pour conséquence un ralentissement de l'activité et une montée inexorable du chômage en Europe.

**Le respect des critères de convergence édictés par le Traité de Maastricht et l'assainissement de nos politiques publiques nous permettent désormais de réorienter la construction européenne en faveur de l'emploi**

**et d'afficher clairement notre volonté de faire de la lutte contre le chômage la priorité absolue de l'Europe.**

**Grâce à l'impulsion de la France, cet infléchissement est désormais en cours.**

**B. L'instauration d'une stratégie européenne en faveur de l'emploi marque un infléchissement de la construction communautaire**

Les Conseils européens d'Amsterdam, des 16 et 17 juin 1997, et de Luxembourg, des 20 et 21 novembre 1997, marquent les premières étapes de la construction européenne en faveur de l'emploi.

*1) Une réorientation décidée lors du Conseil européen d'Amsterdam*

Le Conseil européen d'Amsterdam s'est traduit par deux innovations majeures : l'adoption d'une résolution sur la croissance de l'emploi et l'introduction, dans le corps même du Traité, de nouvelles dispositions spécifiquement consacrées à l'emploi.

*a) Une résolution sur la croissance et l'emploi ambitieuse*

Initialement, le Conseil européen d'Amsterdam, des 16 et 17 juin 1997, avait comme objectif de finaliser les dispositions du Pacte de stabilité et de croissance, dont les principes avaient été adoptés lors du Conseil européen de Dublin de décembre 1996.

Le nouveau Premier ministre français s'étant engagé, durant la dernière campagne législative, à réorienter la construction européenne en faveur de l'emploi, la France obtint qu'une « *nouvelle impulsion* » fut donnée à la lutte contre le chômage au niveau européen.

A cette fin, les chefs d'Etat et de gouvernements ont adopté deux résolutions, la première relative à « *la stabilité, la croissance et l'emploi* », la seconde concernant « *la croissance et l'emploi* », destinées à compléter le pacte de stabilité. Le parallélisme de ces deux résolutions et le fait qu'elles aient la même force juridique soulignent la volonté des Etats membres de placer les priorités de l'emploi et la monnaie au même rang.

La Délégation a d'ailleurs présenté un rapport d'information sur ces résolutions dès le 2 juillet dernier (Cf. « *Le pacte de stabilité et de croissance : une inflexion en faveur de l'emploi* », par M. Jean-Louis Bianco - n° 40).

◆ ***Une stratégie tout azimuth***

La résolution sur la « croissance et l'emploi » affirme la nécessité de « *maintenir résolument l'emploi au premier plan des préoccupations politiques de l'Union* ». La lutte contre le chômage constitue donc l'un des objectifs de la construction communautaire.

A cette fin, la résolution invite les Etats membres, le Conseil, la Commission et l'ensemble des acteurs ou institutions impliqués dans la lutte contre le chômage à donner une « *impulsion nouvelle* » aux politiques tendant à la réalisation d'une croissance vigoureuse et riche en emplois.

➤ ***Au niveau du Conseil***

Les Etats membres sont appelés à coordonner plus efficacement leurs politiques économiques, afin d'assurer une convergence soutenue de leurs performances, laquelle débouchera sur une croissance accrue et sur de nouvelles créations d'emplois (points 1, 3 et 13).

Les grandes orientations de politique économique définies chaque année depuis l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht<sup>(62)</sup>, sur lesquelles repose la coordination des politiques des Etats membres, devront désormais prendre en compte l'objectif de lutte contre le chômage (point 5), le Conseil étant habilité à adresser des recommandations adoptées à la majorité qualifiée aux Etats membres ne respectant pas lesdites orientations.

Les Etats membres sont, enfin, invités à renforcer la coordination de leurs politiques de l'emploi et, à cette fin, les dispositions pertinentes du nouveau chapitre sur l'emploi introduit dans le Traité d'Amsterdam, devront « *être suivies d'effets* ».

➤ ***Au niveau des Etats membres***

Les Etats membres sont appelés (points 1 et 3) à mettre en oeuvre des réformes concernant :

- le marché de l'emploi, afin « *de traiter d'une manière cohérente la question complexe des incitations à la création et à l'acceptation d'emplois* » ;

---

<sup>(62)</sup> Les premières grandes orientations de politique économique datent de décembre 1993.

- les régimes de protection sociale et les systèmes d'imposition, qui doivent être rendus plus favorables à l'emploi et déboucher sur un environnement fiscal stimulant l'entreprise et la création d'emplois ;

- la réduction des coûts non salariaux ;

- le renforcement des systèmes d'éducation et de formation professionnelle, y compris l'apprentissage tout au long de la vie, de manière à améliorer « *l'employabilité* » des salariés et des chômeurs.

#### ➤ *Au niveau de la Commission*

La Commission est, quant à elle, invitée (points 7 et 8) à présenter la proposition permettant :

- de progresser dans la voie du marché intérieur ;

- de veiller systématiquement à ce que l'ensemble des politiques communautaires soit axé sur la création d'emplois, notamment en réactivant les réseaux transeuropéens de transport et les programmes de recherche et développement.

#### ➤ *Au niveau des partenaires sociaux*

Le Conseil recommande le développement du dialogue social européen, lequel devrait tirer profit de l'insertion du Protocole annexé au traité dans le corps même du nouveau traité. Il encourage également la consultation des partenaires sociaux lors des processus de restructuration.

#### ◆ *Des moyens concrets d'intervention*

L'Allemagne s'étant fermement opposée à ce que la priorité donnée à l'emploi se traduise par de nouvelles dépenses au niveau communautaire, l'infléchissement de la construction communautaire en faveur de la lutte contre le chômage se voit interdit de déboucher sur le lancement d'un vaste programme communautaire de création d'emplois. Cependant, deux institutions sont invitées à renforcer leur action dans ce domaine.

#### ➤ *Le mandat donné à la Banque européenne d'investissement*

La Banque européenne d'investissement est invitée à :

- développer la mise en place d'une facilité de paiement en faveur des projets de haute technologie des petites et moyennes entreprises, en faisant appel, le cas échéant, à des opérations de capitaux-risque, en coopération avec le secteur bancaire privé ;

- à étudier l'extension de ses interventions aux secteurs de l'éducation, de la santé, de l'environnement urbain et de la protection de l'environnement ;

- intensifier ses interventions en faveur des réseaux transeuropéens, notamment par le biais de l'octroi de prêts à très long terme.

➤ ***Les réserves de la CECA***

Les réserves de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, évaluées à quelques 700 millions d'écus, devraient, à l'expiration du traité CECA en l'an 2002, être affectées au financement d'un fonds de recherche pour les industries du charbon et de l'acier.

Ouvrant la voie d'une plus grande coordination des politiques économiques et de l'emploi, la résolution sur « la croissance et l'emploi » souligne que la construction européenne n'est pas simplement guidée par des préoccupations budgétaires et monétaires, mais prend également en compte des considérations d'ordre social.

b) *Un traité d'Amsterdam décisif*

La révision des traités européens menée dans le cadre des travaux de la Conférence intergouvernementale<sup>(63)</sup> a débouché sur la reconnaissance de la priorité à donner à l'emploi dans le Traité d'Amsterdam.

◆ ***Les dispositions du Traité d'Amsterdam***

➤ ***L'emploi, comme objectif de la construction européenne***

Le préambule du Traité C.E. est désormais modifié, afin de placer l'emploi au même rang que le progrès économique et social parmi les objectifs assignés à la construction européenne.

**Article 2 du Préambule du Traité d'Amsterdam**

*L'Union se donne pour objectifs :*

*- de promouvoir le progrès économique et social ainsi qu'un niveau d'emploi élevé, et de parvenir à un développement équilibré et durable, notamment par la création d'un espace sans frontières intérieures, par le renforcement de la cohésion économique et sociale et par*

<sup>(63)</sup> Notons que le Conseil européen de Turin de mars 1996 avait demandé à ce que les Etats membres, dans le cadre des travaux de la CIG, se penchent sur le renforcement de la coopération et de la coordination des Etats membres dans le domaine de l'emploi.

*l'établissement d'une union économique et monétaire comportant, à terme, une monnaie unique, conformément aux dispositions du présent traité ;*

Alors que la politique de l'emploi ne figurait pas dans les politiques communes menées par l'Union européenne, l'article 3, paragraphe i, précise désormais que celle-ci a pour tâche de mettre en oeuvre « *une stratégie coordonnée en faveur de l'emploi* ».

**Article 3, paragraphe i, du Préambule du Traité d'Amsterdam**

*Aux fins énoncées à l'article 2, l'action de la Communauté comporte, dans les conditions et selon les rythmes prévus par le présent traité :*

*- la promotion d'une coordination entre les politiques de l'emploi des Etats membres en vue de renforcer leur efficacité par l'élaboration d'une stratégie commune pour l'emploi ;*

Enfin, l'article 126 du Traité d'Amsterdam souligne que la promotion de l'emploi est désormais « *une question d'intérêt commun* ». Les politiques de l'emploi perdent ainsi une part de la spécificité qui fut la leur, lorsqu'elles relevaient exclusivement des Etats membres.

➤ ***Une stratégie coordonnée pour l'emploi***

Afin de concrétiser la priorité dévolue à l'emploi, un nouveau titre (titre VIII) intégralement consacré à la question de l'emploi, est intégré dans le corps du traité. Ce titre ouvre la voie à une « *stratégie coordonnée pour l'emploi* » (art. 125 du Traité d'Amsterdam).

Cette stratégie repose sur trois voies :

**1. une coordination et une mise sous surveillance des politiques nationales (article 128 du Traité d'Amsterdam)**

- Chaque année, le Conseil est chargé d'élaborer et d'adopter, **à la majorité qualifiée**, des « *lignes directrices* » en matière d'emploi, dont les Etats membres doivent tenir compte dans l'élaboration de leurs politiques nationales. Par le biais de cette coordination, les mesures décidées au niveau national devront tendre vers un même objectif, décidé au niveau communautaire.

- Chaque année, les Etats membres transmettent au Conseil un rapport annuel présentant les mesures mises en oeuvre, en application de ces lignes directrices.

- Une procédure de **surveillance multilatérale** est instaurée : sur les bases des rapports élaborés annuellement par chaque Etat membre, le Conseil examine, chaque année, la mise en oeuvre des politiques de l'emploi à la lumière des lignes directrices. Cet examen peut déboucher sur l'**adoption, à la majorité qualifiée, de recommandations individuelles** aux Etats membres ne respectant pas les lignes directrices.

- Se fondant sur les résultats de cet examen, le Conseil et la Commission adressent, chaque année, un rapport conjoint au Conseil européen concernant la situation de l'emploi en Europe et la mise en oeuvre des lignes directrices. Sur la base de ce rapport conjoint, le Conseil européen examine la situation de l'emploi et adopte des conclusions. L'article 128 ne précise, toutefois, pas si les conclusions portent sur la modification ou la redéfinition des lignes directrices de l'année précédente.

- **Un comité de l'emploi**, à caractère consultatif, est institué, afin d'assister le Conseil Affaires sociales dans la définition de la stratégie communautaire de lutte contre le chômage.

La création d'un tel comité avait été demandée lors du Conseil informel des ministres des affaires sociales en octobre 1995, puis, de nouveau, par le Conseil européen de Madrid de décembre 1995.

Le suivi de l'application des recommandations d'Essen était assuré à l'époque par un groupe « *ad-hoc* » composé de représentants personnels des ministres des affaires sociales, lesquels ne disposaient donc pas, à l'inverse de leurs collègues de l'Economie et des finances, d'une structure de travail commune et permanente à Bruxelles. Rappelons, en effet, que les Ministres de l'économie et des finances disposent, depuis 1974, d'un comité de politique économique (CPE), chargé de promouvoir la coordination des politiques économiques des Etats membres à court et à moyen terme.

Suite à ces demandes, la Commission a présenté, le 27 mars 1996<sup>(64)</sup>, une proposition de décision du Conseil portant création du comité de politique de l'emploi et du marché du travail<sup>(65)</sup>. Par décision du 20 décembre 1996<sup>(66)</sup>, un comité de l'emploi et du marché du travail<sup>(67)</sup> a été institué, le Conseil anticipant ainsi l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam.

---

<sup>(64)</sup> COM (96) 134 final.

<sup>(65)</sup> Ne pas confondre cette instance avec le comité permanent de l'emploi, créé en 1970, chargé d'associer les partenaires sociaux à la politique communautaire de l'emploi.

<sup>(66)</sup> Décision 97/16/CE du Conseil, du 20 décembre 1996, portant création d'un comité de l'emploi et du marché du travail, publiée au *Journal officiel* des Communautés européennes L 6 du 10 janvier 1997.

<sup>(67)</sup> C.E.M.T.

Le C.E.M.T. est une instance politique, composée de deux représentants par Etat membre et de deux représentants de la Commission. Il est chargé de renforcer la coordination des politiques des Etats membres en matière d'emploi.

Le C.E.M.T. est chargé de suivre l'évolution de l'emploi dans l'Union européenne, d'examiner les politiques des Etats membres dans le secteur de l'emploi et du marché du travail, de développer les échanges d'informations et d'expériences entre les Etats membres et avec la Commission, d'établir le rapport et les recommandations sur ces questions et de rédiger un rapport comparatif annuel sur la situation de l'emploi dans les pays de l'Union, ainsi que les politiques mises en oeuvre par ceux-ci. Il peut également entreprendre des travaux de sa propre initiative.

L'institution du C.E.M.T. est doublement symbolique.

Pendant du Comité de politique économique, mais disposant, contrairement à ce dernier, d'une existence officiellement consacrée par le Traité, le C.E.M.T. souligne la volonté des Etats membres d'accorder à la lutte contre le chômage la même priorité que celle donnée à la convergence des politiques économiques. Chargé « *d'établir un lien entre les politiques macro-économiques et l'emploi* »<sup>(68)</sup>, le C.E.M.T. permettra de prendre en compte, dans la définition de la politique économique européenne, la situation de l'emploi.

- cette procédure constitue l'exact pendant de celle introduite en matière économique par le Traité de Maastricht. Il est frappant, à cet égard, de constater la similitude de la démarche proposée et des termes utilisés.

---

<sup>(68)</sup> Déclaration de M. Padraig Flynn, commissaire en charge des affaires sociales, du 24 septembre 1996.

<p><b>Procédure de coordination des politiques économiques prévue par le Traité de Maastricht</b></p>	<p><b>Procédure de coordination des politiques de l'emploi prévue par le Traité d'Amsterdam</b></p>
<p style="text-align: center;"><i>Chapitre II</i> <i>La politique de conjoncture</i>  <i>Art. 103.</i></p> <p><b>1. Les Etats membres considèrent leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun</b> et les coordonnent au sein du Conseil, conformément à l'article 102 A.</p> <p>2. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission, élabore un projet pour les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté et en fait rapport au Conseil européen.</p> <p>Le Conseil européen, sur la base du rapport du Conseil, débat d'une conclusion sur les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté.</p> <p>Sur la base de cette conclusion, <b>le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, adopte une recommandation fixant ces grandes orientations.</b> Le Conseil informe le Parlement de sa recommandation.</p> <p>3. Afin d'assurer une coordination plus étroite des politiques économiques et une convergence soutenue des performances économiques des Etats membres, le Conseil, sur la base de rapports présentés par la Commission, surveille l'évolution économique dans chacun des Etats membres et dans la Communauté, ainsi que la conformité des politiques économiques avec les grandes orientations visées au paragraphe 2, et procède régulièrement à une évaluation d'ensemble.</p> <p><b>Pour les besoins de cette surveillance multilatérale, les Etats membres transmettent à la Commission des informations sur les mesures importantes qu'ils ont prises dans le domaine de leur politique économique et toute autre information qu'ils jugent nécessaire.</b></p> <p>4. Lorsqu'il est constaté, dans le cadre de la procédure visée au paragraphe 3, que les politiques économiques d'un Etat membre ne</p>	<p style="text-align: center;"><i>Titre VIII</i> <i>Emploi</i>  <i>Art. 125</i></p> <p><i>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.</i></p> <p style="text-align: center;"><i>Art. 126</i></p> <p>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.</p> <p>2. <b>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.</b></p> <p style="text-align: center;"><i>Art. 128</i></p> <p>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.</p> <p>2. Sur la base des conclusions du Conseil européen, <b>le Conseil, statuant à la majorité qualifiée</b> 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</p>

<p>sont pas conformes aux grandes orientations visées au paragraphe 2 ou qu'elles risquent de compromettre le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire, <b>le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission, peut adresser les recommandations nécessaires à l'Etat membre concerné.</b> Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, peut décider de rendre publique ses recommandations.</p> <p>Le président du Conseil et de la Commission font rapport au Parlement européen sur les résultats de la surveillance multilatérale. Le président du Conseil peut être invité à se présenter devant la commission compétente du Parlement européen si le Conseil a rendu publiques ses recommandations.</p> <p>5. Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 189 C, peut arrêter les modalités de la procédure de surveillance multilatérale visée aux paragraphes 3 et 4 du présent article.</p>	<p>130, <b>élabore chaque année des lignes directrices dont les Etats membres tiennent compte dans leurs politiques de l'emploi.</b> Ces lignes directrices sont compatibles avec les grandes orientations adoptées en application de l'article 99, paragraphe 2.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
--	---

## **2. Des échanges d'expériences et d'informations (article 127 et 129 du Traité d'Amsterdam)**

La Communauté se voit officiellement reconnaître un rôle - quoique limité - en matière d'emploi.

Elle a pour tâche « *d'encourager la coopération entre Etats membres* » et « *de soutenir leur action* » au travers :

- d'échanges d'information, notamment sur les meilleures pratiques,
- d'analyses comparatives,
- de projets pilotes, destinés à promouvoir des expériences novatrices.

## **3. La recherche d'un niveau élevé d'emploi au travers des politiques communautaires - « *mainstreaming* » - (article 127 du Traité)**

La définition et la mise en oeuvre des différentes politiques communautaires doivent désormais « *prendre en compte* » l'objectif d'un niveau élevé d'emploi. Cette disposition pourrait ouvrir la voie à une évaluation systématique des politiques communautaires en termes d'emploi.

◆ *La portée des dispositions du Traité d'Amsterdam*

➤ *Le Traité d'Amsterdam marque un tournant*

↳ *une nouvelle dynamique*

L'introduction d'un titre spécifique consacré à l'emploi et la définition précise d'une coordination des politiques nationales de l'emploi traduit **une réorientation de la construction communautaire** en faveur de la lutte contre le chômage ; l'Europe ne sera plus simplement celle de la finance et de la monnaie, mais désormais également celle de l'emploi.

Alors que les précédents Conseils européens consacraient des développements de plus en plus longs - mais dépourvus d'effets concrets - au problème de l'emploi, les Etats membres souscrivent des **engagements concrets** et acceptent une discipline communautaire.

Ces changements, s'ils sont suivis d'effets, sont de nature à modifier l'image que se font nos concitoyens de la construction européenne et à restaurer leur **confiance** dans ce grand projet.

↳ *un souci d'efficacité*

Le parallélisme des procédures de convergence en matière d'emploi et d'économie souligne le souci des chefs d'Etats et de gouvernements de garantir **l'efficacité et la réussite** des dispositions prévues.

L'introduction d'un nouveau titre sur l'emploi ne traduit pas simplement l'institutionnalisation des procédures décidées lors du Conseil européen d'Essen de décembre 1994. L'amélioration du suivi et de l'évaluation des politiques nationales, notamment par le biais d'un examen annuel, l'introduction d'un vote à la majorité qualifiée lors de l'adoption des lignes directrices ou d'éventuelles recommandations à l'encontre des Etats membres fautifs marquent le souci de mettre en place des **procédures opérationnelles et constructives**.

➤ *Certes, ce constat positif mérite quelques nuances :*

- les politiques de l'emploi restent de la compétence des Etats membres et il n'est nullement envisagé un quelconque transfert en faveur de l'échelon communautaire ;

- le processus envisagé n'est manifestement pas destiné à déboucher sur le financement de la création d'emplois. Aucune dépense additionnelle n'est envisagée, pas plus, pour l'instant, que la relance d'une politique de « grands travaux » ;

- la stratégie de coordination introduite est dépourvue de force contraignante, les lignes directrices étant indicatives et non normatives.

➤ *Un texte riche de potentialités*

En réalité, les dispositions du Traité d'Amsterdam consacrées à l'emploi doivent davantage s'analyser, non comme l'instauration d'un carcan rigide, mais comme de nouvelles potentialités offertes à la construction communautaire.

La mise en oeuvre des nouvelles procédures introduites, ainsi que les résultats obtenus, dépendront de la **volonté politique** des chefs d'Etat et de gouvernement de s'engager dans une coordination de leur politique de l'emploi et **de la mobilisation de l'opinion publique européenne**. Gageons, à cet égard, que les Etats membres seront soucieux « d'afficher » leur respect de la discipline communautaire et d'éviter de se voir « sanctionnés moralement » par le Conseil et par l'opinion publique.

Or, précisément, grâce à l'impulsion donnée par la France, cette volonté politique existe. Le Conseil européen d'Amsterdam s'est ainsi conclu sur la décision de mettre en oeuvre, de manière anticipée, le nouveau chapitre sur l'emploi et de tenir une réunion extraordinaire du Conseil européen sous présidence luxembourgeoise consacrée au problème de l'emploi

2) *Une stratégie mise en oeuvre lors du Conseil européen de Luxembourg*

A cet effet, un Conseil européen extraordinaire a été organisé à Luxembourg les 20 et 21 novembre 1997.

Ce Conseil était initialement destiné, selon les termes des conclusions de la présidence à l'issue du Conseil européen d'Amsterdam, à « examiner l'état de la mise en oeuvre, notamment, des initiatives concernant les possibilités de création d'emplois pour les petites et moyennes entreprises, l'étude de bonnes

*pratiques relatives aux politiques des Etats membres en matière d'emploi et les initiatives prises par la B.E.I. pour créer des possibilités d'emplois, visées dans la résolution du Conseil européen sur la croissance et l'emploi* ». Mais, pour des raisons politiques, il va déboucher sur l'élaboration d'une stratégie commune en matière d'emploi, en se fondant sur le fait que le Conseil européen d'Amsterdam appelait les Etats membres à « *faire en sorte que les dispositions pertinentes* [du nouveau titre sur l'emploi introduit dans le Traité d'Amsterdam] *soient suivies d'effets immédiatement* ». Le Conseil européen de Luxembourg utilisa cette disposition pour appliquer, de manière anticipée, dès 1998, la stratégie de coordination des politiques nationales de l'emploi prévues par l'article 128 du Traité C.E., tel qu'il résulte du projet de Traité d'Amsterdam.

a) « *Le stress de la convergence* »

◆ *Un exercice périlleux*

➤ *Des oppositions marquées entre Etats membres*

- La définition d'une stratégie commune de lutte contre le chômage par les quinze Etats membres était loin d'apparaître comme un résultat acquis.

La convocation d'un Conseil européen extraordinaire consacré à l'emploi apparaissait, en effet, comme une concession faite à la France en échange de son acceptation du pacte de stabilité et de croissance lors du Conseil européen d'Amsterdam.

Cette proposition fut accueillie dans un scepticisme général, y compris de la part du Premier ministre luxembourgeois, M. Jean-Claude Juncker, dont le pays exerçait la Présidence de l'Union européenne. *A priori*, le sommet du Luxembourg ne devait donc déboucher que sur de simples déclarations, dépourvues de mesures concrètes, sur le modèle des précédents Conseils européens où les chefs d'Etat et de gouvernement « *parlaient* » de l'emploi.

Les positions adoptées par les Etats membres, préalablement à la tenue de ce sommet, restaient empreintes de fortes connotations idéologiques.

- Partant du constat que la croissance ne pouvait suffire pour résorber le chômage et qu'une politique spécifique à l'emploi s'imposait, **la France** défendait une position volontariste.

Dans les deux mémorandums adressés au Premier ministre luxembourgeois, les 11 août et 6 novembre 1997, la France recommandait l'adoption d'une stratégie fondée sur une triple orientation :

- la coordination des politiques nationales de l'emploi ;
- la réorientation des politiques communautaires en faveur de l'emploi ;
- le retour du dialogue social européen.

La France soulignait par ailleurs la nécessité de fixer au niveau des quinze Etats membres « *un objectif commun de création d'emplois dans un délai de cinq ans* ».

- **L'Allemagne** et **l'Espagne** étaient, en revanche, extrêmement réticents à s'engager dans la voie d'une Europe de l'emploi.

Conformément aux préceptes libéraux, ces Etats membres faisaient valoir que la création d'emplois relevait de l'initiative privée, à savoir les entreprises, et que les gouvernements n'avaient pour seule tâche, dans la bataille contre le chômage, que de créer un environnement propice à la croissance, par le biais d'une politique monétaire stable et d'une politique budgétaire rigoureuse, et de contribuer au développement des entreprises, par le biais d'une déréglementation des marchés du travail et une baisse des prélèvements obligatoires.

L'Allemagne soulignait, par ailleurs, que la politique de l'emploi relevait de la compétence exclusive des Etats membres et s'opposait à tout transfert de compétence en faveur des institutions communautaires. Elle affichait également un refus clair et net d'un accroissement de dépenses publiques pour l'emploi, qu'elles fussent d'origine nationale ou communautaire : toute nouvelle mesure devait être adoptée dans le cadre financier existant.

Autrement dit, l'Espagne et l'Allemagne<sup>(69)</sup> étaient donc fermement opposées à toute mesure dérivée d'interventionnisme étatique.

- **Le Royaume-Uni** adoptait une position intermédiaire.

Il affichait désormais sa volonté de jouer un rôle actif dans la définition d'une stratégie communautaire, mais prônait des solutions tantôt inspirées du libéralisme, comme la flexibilité du marché du travail, tantôt à connotation plus sociale, comme l'attention portée à l'« *employabilité* » des chômeurs, afin de leur permettre d'acquérir une formation et de se retrouver en situation de travailler.

---

<sup>(69)</sup> Cette position allemande trouve, sans doute, une explication dans l'histoire économique de ce pays. L'Allemagne a fait l'objet, dans les années 30, d'une inflation ravageuse, qui explique l'attachement des concitoyens à la stabilité monétaire. En revanche, l'ampleur du chômage ne semble pas créer le même traumatisme qu'en France, une large partie de ce chômage étant imputable aux effets de la réunification allemande.

➤ Le Conseil européen de Luxembourg fut en grande partie sauvée de l'échec par le fructueux travail de concertation réalisé par le Premier ministre luxembourgeois.

Soucieux d'aboutir à des résultats concrets, M. Jean-Claude Juncker mobilisa les Etats membres, dès juillet 1997, pour leur demander de mettre à jour leur programme pluriannuel, destiné à la rédaction d'un rapport conjoint par la Commission et le Conseil et de présenter, chacun, une contribution au sommet, fondée notamment sur les « *meilleures pratiques* » observées dans la lutte contre le chômage, dans le but de promouvoir de ces nouvelles initiatives.

Cumulant, par ailleurs, dans son pays, les fonctions de Premier ministre, de ministre des Finances et de ministre du Travail et de l'emploi, il a été en mesure de créer les synergies nécessaires entre les Conseils Ecofin et Travail/Affaires sociales, dont les points de vue sont parfois divergeants. Un considérable travail de préparation du Sommet<sup>(70)</sup> extraordinaire fut ainsi orchestré et aboutit à mobiliser les Etats membres.

### ➤ *La mobilisation progressive des Etats membres*

Face à la montée du chômage - 10,6 % de la population européenne en septembre 1997, soit le double du niveau américain et le triple de celui du Japon -, les chefs d'Etats et de gouvernement se devaient de donner à leurs concitoyens un « signal fort », leur indiquant que la lutte contre le chômage était réellement engagée au niveau communautaire. Notons, enfin, que les médias ont soigneusement entretenu les attentes suscitées par ce sommet, incitant ainsi les Etats membres à ne pas se contenter de paroles creuses.

### ◆ *Une stratégie globale de lutte contre le chômage*

Au sommet européen de Luxembourg, les quinze Etats membres ont abouti à un accord sur une « *stratégie d'ensemble* » de lutte contre le chômage. Celle-ci se compose de trois volets :

#### **1. un environnement économique favorable**

Cet environnement favorable repose sur deux composantes : un cadre macro-économique sain et l'existence d'un marché intérieur performant.

Les Etats membres sont invités à maintenir « *une politique de croissance axée sur la stabilité, l'assainissement des finances publiques, la modération*

---

<sup>(70)</sup> Un Conseil Ecofin spécial fut organisé le 5 novembre 1997, une réunion du Conseil Travail - Affaires sociales eut lieu le 6 novembre, ainsi qu'un Conseil « Jumbo » (Finances - Affaires sociales) les 17 et 18 novembre.

*salariale et les réformes structurelles* » et à renforcer la coordination de leurs politiques économiques : ce cadre de stabilité devrait permettre de transformer la reprise conjoncturelle en un mouvement structurel de croissance à long terme, lequel sera favorable à la création d'emplois. La politique de l'emploi n'est pas conçue comme une politique autonome, susceptible de compromettre la stabilité générale, mais comme une action complémentaire à la politique macro-économique, destinée à corriger les déséquilibres du marché du travail que la croissance seule ne peut juguler.

## **2. « une mobilisation de l'ensemble des politiques communautaires au service de l'emploi »**

Le Conseil européen appelle de ses vœux :

- une application rapide et efficace du plan d'action pour l'achèvement du **marché intérieur** ;
- une affectation des **aides d'état**, de manière à ce qu'elles favorisent la croissance et l'emploi sans entraîner de distorsions de concurrence ;
- une attention accrue à la question des **mutations industrielles**, afin de les anticiper et d'en prévenir les effets économiques et sociaux ;
- une simplification de l'environnement réglementaire et administratif des **petites et moyennes entreprises** ;
- une action coordonnée des Etats membres pour renverser la tendance à l'accroissement de la **pression fiscale** ;
- la relance des projets prioritaires des **réseaux de transport transeuropéens** ;
- une réforme des **fonds structurels** européens axée sur l'emploi.

## **3. « une coordination des politiques de l'emploi des Etats membres »**

Décidant, par consensus, de mettre en oeuvre de manière anticipée, l'article 128 du Traité d'Amsterdam, les Etats membres sont parvenus à élaborer une méthode originale de coordination de leur politique de l'emploi.

### **➤ La philosophie générale**

**Inspirée des mécanismes de convergence des politiques économiques instaurées dans le cadre de l'U.E.M., cette méthode consiste à définir, au niveau communautaire, des objectifs communs - les lignes directrices - et d'en évaluer régulièrement la réalisation par les Etats membres, selon une procédure de surveillance multilatérale.** Autrement dit, cette méthode instaure une obligation collective d'agir de concert, afin de tendre vers les

objectifs définis en commun, ce processus étant appelé, théoriquement, à déboucher sur une convergence graduelle des marchés de l'emploi.

Ces lignes directrices décrivent la philosophie devant guider les politiques des Etats membres et fixent des objectifs spécifiques, vérifiables et régulièrement mis à jour.

Cette stratégie de coordination des politiques nationales de l'emploi se heurte à une double limite :

- elle ne peut déboucher sur une remise en cause de la compétence exclusive des Etats membres en matière d'emploi. Seuls sont définis et mis en oeuvre au niveau communautaire des objectifs et une procédure de suivi, les Etats membres restant libres de déterminer les moyens qu'ils entendent mettre en oeuvre pour respecter leurs obligations ;

- elle ne peut, non plus, déboucher sur une remise en cause du principe de stabilité budgétaire, les Etats membres s'étant opposés à toute augmentation des dépenses nationales ou communautaires ou à un transfert en faveur du budget communautaire.

#### ➤ *Les différentes étapes*

Sur la base d'une proposition de la Commission, le Conseil des Ministres adopte, à l'unanimité, des lignes directrices. Une fois le Traité d'Amsterdam entré en vigueur, cette procédure d'adoption aura lieu à la majorité qualifiée.

Une fois adoptées, ces lignes directrices seront insérées dans des **plans d'action nationaux pour l'emploi** (P.N.A.E.), élaborés dans une perspective pluriannuelle.

Ces plans constituent donc la mise en oeuvre effective des lignes directrices. Ils définiront des objectifs nationaux - chiffrés lorsque cela est approprié - les mesures destinées à remplir ces objectifs et les délais que l'Etat membre s'assigne.

L'élaboration de ces plans tiendra compte de la situation propre à chaque Etat membre :

- les engagements souscrits dépendront de la situation de départ de l'Etat membre. Il est ainsi, à titre d'exemple, exclu de demander au Royaume-Uni d'abaisser les charges sociales pesant sur le travail ou à l'Allemagne de renforcer son système d'apprentissage, compte tenu de leurs performances dans ces domaines. Chaque Etat membre mettra l'accent sur des problèmes spécifiques ;

- les Etats membres seront libres de déterminer comme ils l'entendent les moyens à mettre en oeuvre. Les solutions envisagées seront donc différentes d'un Etat membre à l'autre ;

- enfin, les délais fixés pour atteindre le résultat recherché tiendront compte des moyens administratifs et financiers mobilisables.

Les lignes directrices ne fixent donc pas un carcan rigide, chaque Etat membre ayant la possibilité de moduler la mise en oeuvre des lignes directrices en fonction de ses spécificités. **Autrement dit, cette méthode imposera aux Etats membres de marcher dans la même direction, tout en ne leur imposant pas de marcher au même pas.**

Une contrainte est cependant imposée aux Etats membres : dans un souci de cohérence, les Etats membres devront utiliser l'ensemble des lignes directrices pour analyser leur difficulté, définir leur politique, et prendre position sur chacune d'entre elles.

- Par analogie avec la procédure de **surveillance multilatérale** appliquée dans le domaine économique, chaque Etat membre transmettra tous les ans à la Commission et au Conseil son plan d'action national pour l'emploi, assorti d'un rapport sur les conditions de sa mise en oeuvre.

Sur la base de ces informations, et après avis du Comité de l'emploi et du marché du travail et du Comité de politique économique, le Conseil<sup>(71)</sup> examinera, tous les ans, « *la façon dont les Etats membres ont transposé les lignes directrices dans leur politique nationale* »<sup>(72)</sup>. Les Etats membres auront alors à répondre, devant leurs pairs, du rythme et de la qualité de la mise en oeuvre des lignes directrices. Si les résultats obtenus devaient être insuffisants, le Conseil serait en mesure, sur proposition de la Commission, d'adopter, à l'unanimité<sup>(73)</sup>, des recommandations adressées aux Etats membres ne respectant pas leur engagement. **Cette procédure instaure donc un suivi et une évaluation annuelle de plans au niveau communautaire, avec, à la clé, de possibles recommandations.**

Le Conseil est également chargé d'élaborer, avec la Commission, un rapport conjoint « *sur la situation de l'emploi dans la communauté et sur les principales mesures décidées par les Etats membres pour mettre en oeuvre leur politique de l'emploi à la lumière des lignes directrices* ». Sur la base de ce

---

<sup>(71)</sup> C'est-à-dire le Conseil des ministres des affaires sociales et le Conseil des ministres de l'économie et des finances.

<sup>(72)</sup> C'est donc, juridiquement, le Conseil qui est chargé d'examiner les politiques des Etats membres.

<sup>(73)</sup> Une fois le Traité d'Amsterdam entré en vigueur, le Conseil sera habilité à adopter de telles recommandations à la majorité qualifiée.

rapport conjoint, et donc à la lumière des résultats obtenus, le Conseil européen de fin d'année se prononce, à l'unanimité jusqu'à l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, et sur proposition de la Commission, sur de nouvelles lignes directrices<sup>(74)</sup>.

- La résolution adoptée par le Conseil, le 15 décembre dernier, assortit cette procédure de surveillance multilatérale d'un **calendrier** précis pour 1998.

Les Etats membres sont ainsi invités à présenter leur plan national d'action pour l'emploi avant le sommet de Cardiff des 15 et 16 juin 1998. La Commission s'engage, quant à elle, à communiquer des projets de lignes directrices pour 1999 avant le 15 octobre 1998, dans la perspective de la fixation de celles-ci par le Conseil européen de Vienne de décembre 1998.

- Le Conseil de Luxembourg institutionnalise la participation des **partenaires sociaux** à la coordination des politiques nationales de l'emploi, afin de donner une impulsion nouvelle au dialogue social européen.

A cette fin, la résolution de Luxembourg précise que les partenaires sociaux « *seront associés à toutes les étapes de la démarche* », contribuant ainsi à la mise en oeuvre des lignes directrices.

Par ailleurs, des réunions semestrielles seront désormais organisées entre les partenaires sociaux, la troïka des chefs d'Etats et de gouvernements<sup>(75)</sup> et à la Commission. Ces réunions auront pour objet de faire le point sur les résultats obtenus et de responsabiliser les partenaires sociaux.

- Le Conseil européen a marqué son souci de veiller efficacement au suivi et à **l'évaluation des politiques de l'emploi**.

Or, il n'existe actuellement, à la différence de ce qui se fait en matière de finances publiques, que très peu d'indicateurs communs comparables des marchés de l'emploi. Le calcul du nombre de chômeurs varie, ainsi, d'un Etat membre à un autre<sup>(76)</sup>. De même, peu de pays connaissent précisément le nombre de personnes en formation.

---

<sup>(74)</sup> Juridiquement, le Conseil européen de fin d'année ne peut donc se prononcer que sur un projet de lignes directrices, lequel est ensuite adopté formellement par le Conseil des ministres. Mais, en réalité, et ce, pour des raisons politiques, le Conseil européen de fin d'année procède, sur la base du rapport conjoint et des informations transmises par les Etats membres, à un examen, par pays, des politiques mises en oeuvre en application des lignes directrices.

<sup>(75)</sup> C'est-à-dire le Président en titre du Conseil de l'Union européenne, son prédécesseur et son successeur.

<sup>(76)</sup> Précisons, sur ce point, que les données publiées par Eurostat sont, en réalité, recueillies par les instituts nationaux de statistiques, dont les définitions et les méthodes diffèrent d'un Etat membre à un autre.

Le Conseil européen a donc demandé à la Commission de mettre rapidement au point les indicateurs communs, établis sur la base de données statistiques fiables, permettant de suivre et d'évaluer les politiques menées en application des lignes directrices<sup>(77)</sup>.

◆ *Des objectifs ambitieux*

Si les Etats membres ont adopté, par consensus, la méthode de coordination des politiques de l'emploi prévue par l'article 128 du Traité d'Amsterdam, encore convenait-il de donner un contenu concret à cette démarche. L'enjeu du sommet de Luxembourg résidait donc entièrement dans la définition des lignes directrices que le Conseil européen entendait retenir<sup>(78)</sup>.

➤ *Des lignes directrices précises et concrètes*

- *une palette d'instruments*

Les lignes directrices pour 1998 s'articulent autour de quatre axes principaux, lesquels ont suscité d'emblée l'adhésion des Etats membres :

- améliorer la capacité d'insertion professionnelle ;
- développer l'esprit d'entreprise ;
- encourager la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises ;
- renforcer la politique d'égalité des chances.

**L'accord des quinze Etats membres autour de ces quatre axes témoigne d'une évolution majeure. Il existe désormais, en Europe, une appréhension commune des problèmes et une approche commune des solutions.**

Ces axes sont ensuite détaillés en dix-neuf propositions, les lignes directrices. La multiplicité des objectifs fixés est, là encore, une nouveauté. Elle témoigne de la volonté des quinze Etats membres de disposer d'une palette d'instruments, parfois éloignés du domaine social au sens strict, pour lutter contre le chômage. Il n'existe pas de recette miracle au chômage et seule une approche multiforme est susceptible de le résorber.

---

<sup>(77)</sup> Des travaux sont actuellement menés par Eurostat, afin de parvenir à une définition commune du taux de chômage en Europe et d'élaborer des méthodes identiques de collecte des données au sein des Etats membres. Soulignons, toutefois, que ces travaux ne portent que sur les seuls « *indicateurs de performance* », et non sur les « *indicateurs de suivi* », lesquels permettent d'analyser les politiques menées sur le terrain de l'emploi.

<sup>(78)</sup> Les lignes directrices n'ont été, formellement, adoptées que le 15 décembre, par le biais d'une résolution (98/C 30/01) du Conseil, publiée au *Journal officiel* des Communautés européennes C 30 du 28 janvier 1998.

*- des objectifs concrets*

La spécificité des lignes directrices réside dans leur caractère concret. Elaborées à partir des exemples de bonnes pratiques analysées dans le rapport conjoint de la Commission et du Conseil pour 1997, elles reflètent, non pas une approche théorique, mais au contraire « *les recettes ayant fait leurs preuves* ».

La Présidence luxembourgeoise a pesé lourdement pour voir adopter des lignes directrices aussi précises que possibles, gage à ses yeux de la crédibilité de la nouvelle stratégie communautaire. Les lignes directrices adoptées fixent donc des objectifs aux Etats membres, définis, soit en tendance, soit de manière quantifiée quand cela est possible.

Soulignons, à cet égard, que les lignes directrices finalement adoptées par les quinze sont en retrait par rapport aux propositions de la Commission du 1er octobre 1997.

La Commission souhaitait, en effet, introduire un certain nombre de lignes directrices quantifiées, assorties d'un calendrier précis, afin de mesurer les progrès accomplis par les Etats membres et crédibiliser ainsi la démarche poursuivie. Elle était soutenue dans cette démarche par la Présidence Luxembourg et la France notamment. Ces lignes directrices quantifiées auraient porté sur :

- l'offre d'un nouveau départ à tout jeune avant qu'il n'atteigne 6 mois de chômage et à tout adulte au chômage avant qu'il n'ait douze mois de chômage ;
- la réduction de moitié du taux de chômage des jeunes et des chômeurs de longue durée en cinq ans ;
- la fixation pour les Etats membres du nombre de personnes à faire passer du soutien passif des revenus à une politique active du travail ;
- une offre de formation à un quart des chômeurs dans un délai de cinq ans ;
- la réduction de moitié en cinq ans du nombre de jeunes quittant prématurément le système scolaire ;
- la fixation par les Etats membres d'un objectif de réduction de la pression fiscale.

Une majorité d'Etats membres, avec à leur tête l'Allemagne et l'Espagne, s'est opposée avec virulence à l'introduction d'objectifs précis, quantifiés et donc contraignants. L'Allemagne faisait notamment valoir que :

- de tels objectifs se traduiraient par un accroissement des dépenses publiques, allant à l'encontre du pacte de stabilité budgétaire ;
- qu'elles déboucheraient sur des créations d'emplois superficielles, et donc non durables.

Devant l'impossibilité de quantifier l'ensemble des lignes directrices et afin de tenir compte des situations extrêmement divergentes des Etats membres, un compromis a finalement élaboré :

- trois lignes directrices seront quantifiées et donc vérifiables. Elles concernent les objectifs jugés prioritaires, à savoir les mesures destinées à infléchir le chômage des jeunes et le chômage de longue durée, ainsi que celles visant à privilégier, par le biais de la formation, une politique active d'insertion professionnelle,

- les autres lignes directrices sont exprimées en tendance, mais de manière concrète, afin que le Conseil puisse, sur le modèle de ce qui a été accompli en matière de déficit public, suivre l'évolution des politiques mises en oeuvre.

Il convient enfin de souligner une innovation majeure. A plusieurs reprises, les lignes directrices fixent des objectifs quantifiés définis, non pas en termes absolus, mais en termes relatifs, en se fondant sur les performances enregistrées par les trois Etats membres les plus performants. Le message est clair : il ne s'agit pas de contraindre les Etats membres à parvenir à des objectifs hors de leur portée, mais au contraire de les encourager à atteindre des résultats réalistes. Il convient d'insister sur l'intérêt de cette approche. Rappelons, en effet, que lors de l'élaboration des critères de Maastricht, des économistes s'étaient élevé contre le caractère fallacieux des objectifs fixés, faisant valoir qu'il aurait été plus judicieux de fixer des objectifs relatifs, reposant sur les meilleures performances des Etats membres.

*- une politique active du marché du travail*

Les mesures préconisées dans les lignes directrices reflètent une nouvelle approche de la question du chômage, consiste à combiner une politique axée sur la création de richesses et une approche résolument sociale, destinée à renforcer, par le biais de la formation professionnelle, la capacité d'insertion des chômeurs sur le marché de l'emploi.

A cet égard, le Conseil insiste tout particulièrement sur l'importance des mesures préventives à l'égard des jeunes chômeurs et des chômeurs de longue durée grâce à « *une identification précoce des besoins individuels* » et une politique « *privilégiant systématiquement les mesures actives d'insertion professionnelle par rapport aux mesures passives de soutien* ». Ces deux catégories de chômeurs sont au coeur de la stratégie européenne. C'est d'ailleurs pourquoi les lignes directrices les concernant sont les plus précises et fixent aux Etats membres des objectifs quantifiés, donc contrôlables.

L'ensemble des mesures préconisées aboutit à définir une stratégie globale reposant sur une politique active du marché du travail. A cet égard, le résultat obtenu va nettement plus loin que ne l'auraient voulu certains Etats membres qui, tels l'Allemagne et l'Espagne, affichaient une extrême réticence à voir l'Europe définir un projet ambitieux et contraignant.

➤ *Des lignes directrices ambitieuses, mais réalistes*

Comme le soulignent les considérants de la résolution du Conseil du 15 décembre 1997 portant adoption des lignes directrices pour 1998, l'objectif de la stratégie élaborée au niveau communautaire vise à « *parvenir à une augmentation significative du taux d'emploi en Europe sur une base durable*<sup>(79)</sup> ».

Les lignes directrices s'articulent autour des objectifs suivants :

**I - Améliorer la capacité d'insertion professionnelle**

Cette politique vise à renforcer l'« *employabilité* »<sup>(80)</sup> des chômeurs, c'est-à-dire leur aptitude à occuper un emploi. Le Président en titre du Conseil de l'Union européenne considère cette tâche comme une des priorités assignées aux Etats membres. Il s'agit, selon lui, d'évoluer vers une société où la perte d'un emploi ne sera plus une catastrophe personnelle sans issue, mais où, au contraire, chacun étant préparé au changement, sera en mesure de retrouver un emploi et de ressentir le changement comme une étape naturelle.

- « *S'attaquer au chômage des jeunes et prévenir le chômage de longue durée* » (lignes directrices 1 et 2)

Rappelons qu'en 1996, la part des jeunes dans le chômage total s'élevait, en Europe, à 21,8 %<sup>(81)</sup> et celle des chômeurs de longue durée à 48 %<sup>(82)</sup>.

---

<sup>(79)</sup> Une controverse semble avoir opposé la Commission à certains Etats membres.

Dans sa communication du 1er octobre 1997, la Commission proposait en effet de porter le taux d'emploi de l'Union européenne de 60,4 % à 65 % et de réduire le taux de chômage à 7 % en cinq ans, ce qui impliquait la création de 12 millions de nouveaux emplois.

Interprétant cette disposition comme un objectif global de création d'emplois, une majorité d'Etats membres, avec à leur tête l'Allemagne et l'Espagne, se sont opposés à une telle contrainte, faisant valoir que :

- le fait de lancer un tel « slogan » ne signifiait nullement qu'il serait réalisé - l'expérience démontrant même le contraire - la création d'emplois relevant non des pouvoirs publics, mais des entreprises ;

- un tel objectif risquait de susciter des attentes et désillusions.

Les Etats membres ont donc refusé de s'engager dans une démarche qu'ils jugeaient irréaliste et périlleuse et ont privilégié une démarche fondée sur les instruments choisis.

La Commission a, par la suite, précisé qu'elle n'entendait nullement imposer aux Etats membres un objectif global de création d'emplois. Dans son esprit, la réduction du taux de chômage à 7 % et la création de 12 millions d'emplois en cinq ans devaient être conçus comme la résultante des mesures annoncées.

<sup>(80)</sup> Ce concept, d'abord avancé par M. Tony Blair, Premier ministre britannique, a été ensuite repris à son compte par M. Lionel Jospin, Premier ministre français, lors du sommet franco-italien de Chambéry d'octobre 1997.

<sup>(81)</sup> Mais 41,9 % en Espagne.

<sup>(82)</sup> L'Europe compte donc cinq millions de chômeurs de longue durée.

Afin de lutter contre le chômage des jeunes et le chômage de longue durée, les Etats membres feront en sorte, dans un délai ne pouvant excéder cinq ans<sup>(83)</sup>, **d'offrir un nouveau départ** aux jeunes chômeurs avant qu'ils n'atteignent six mois de chômage et aux chômeurs de longue durée avant qu'ils n'atteignent douze mois de chômage.

La résolution du Conseil précise, par ailleurs, ce qu'elle entend par la notion de « *nouveau départ* ». Il s'agirait, pour les jeunes : d'« *une formation, reconversion, expérience professionnelle, emploi de toute autre mesure propre à favoriser son insertion professionnelle* » et pour les chômeurs de longue durée, en sus des mesures précitées, d'« *un accompagnement individuel d'orientation professionnelle* ».

**Il s'agit là de la première décision concrète en matière d'emploi prise à l'échelle communautaire.**

- « *Passer des mesures passives à des mesures actives* » (ligne directrice n° 3)

Alors que les Etats membres consacrent annuellement 200 milliards d'écus à la politique de l'emploi, seulement 36 % de ces sommes sont consacrées à des dépenses « actives », destinées à faciliter leur insertion professionnelle, notamment pour la formation. Cette lacune est d'autant plus dommageable que le manque de formation ou l'absence de formation inadéquate serait l'une des causes majeures du chômage en Europe. Selon M. Pdraig Flynn<sup>(84)</sup>, commissaire en charge des affaires sociales, la moitié des chômeurs européens ne disposeraient pas de la formation requise pour être embauchés. Actuellement, seulement 10 % des chômeurs font l'objet d'un programme actif d'emploi.

Les lignes directrices fixent donc pour objectif aux Etats membres de revoir leurs mécanismes d'indemnisation et de formation, afin de renforcer la capacité d'insertion professionnelle des chômeurs et de les inciter réellement à rechercher et accepter un emploi.

---

<sup>(83)</sup> Il est, toutefois, précisé que ce délai pourra être plus long pour les Etats membres où le chômage est particulièrement élevé. Cette dérogation répond à une demande du gouvernement espagnol, pour lequel les efforts demandés au niveau communautaire auraient entraîné de trop lourdes dépenses. Cette dérogation a été vivement critiquée en Espagne, notamment par les syndicats.

<sup>(84)</sup> Déclaration du 6 septembre 1997.

Les Etats membres devront dans un délai qui n'est pas précisé, augmenter le pourcentage de chômeurs en formation, afin de tendre vers la moyenne des trois Etats membres les plus performants<sup>(85)</sup> et au moins 20 %.

- « *Encourager une approche de partenariat* » (lignes directrices 4 et 5)

Les partenaires sociaux seront associés à cette politique d'amélioration de la capacité d'insertion professionnelle des salariés. A cette fin, ils sont invités à conclure des accords destinés à renforcer « *les possibilités de formation, d'expérience professionnelle, de stages ou d'autres mesures propres à faciliter la capacité d'insertion professionnelle* » et à développer les possibilités de formation tout au long de la vie.

- « *Faciliter le passage de l'école au travail* » (lignes directrices 6 et 7)

Selon la Commission, 10 % des jeunes sortent actuellement du système éducatif sans qualification et 45,3 % des jeunes de 15 à 24 ans sans atteindre le deuxième cycle du secondaire. Par ailleurs, les qualifications des jeunes semblent ne pas correspondre aux besoins du marché<sup>(86)</sup>.

Les Etats membres sont donc invités à améliorer la qualité de leur système scolaire, afin de réduire le nombre de jeunes qui le quittent prématurément, et à doter les jeunes de qualifications correspondant aux besoins du marché, le cas échéant, en développant les systèmes d'apprentissage.

## **II - Développer l'esprit d'entreprise**

- « *Faciliter le démarrage et la gestion des entreprises* » (lignes directrices 8 et 9)

La création d'emplois repose actuellement massivement sur les P.M.E. Selon la Commission, un tiers des emplois du secteur privé sont le fait de micro-entreprises de moins de 10 personnes et un tiers d'entreprises de moins de deux cent cinquante personnes.

Les Etats membres sont invités à réduire les frais généraux et les charges administratives des entreprises, notamment celles pesant sur les P.M.E., en particulier lors de l'embauche de nouveaux travailleurs, et à encourager

---

<sup>(85)</sup> Ce chiffre se monte à 25 %. L'Allemagne ayant considéré ce niveau comme peu réaliste, la rédaction finalement adoptée n'impose aux Etats membres que de tendre vers un objectif de 20 % des chômeurs en formation.

<sup>(86)</sup> Dans les Etats membres ayant développé une politique d'apprentissage des jeunes, tels l'Allemagne et l'Autriche, le taux de chômage des 20-24 ans est inférieur à 7 % contre 14 % en moyenne dans l'Union européenne.

l'activité indépendante, en réduisant les obstacles liés aux régimes fiscaux et de sécurité sociale.

En revanche, le Conseil n'a pas repris à son compte la proposition de la Commission de créer « *un marché secondaire paneuropéen des capitaux* » d'ici l'an 2000, sur le modèle du Nasdaq américain<sup>(87)</sup>, dans le but de favoriser l'accès des P.M.E. au capital-risque. Les P.M.E. européennes souffrent, en effet, de difficultés pour accéder aux marchés de capitaux classiques et le capital-risque, en Europe, est trop faible et fragmenté pour répondre à leurs besoins. Cette proposition n'a pas été retenue, le Conseil se contentant d'une brève allusion à « *l'amélioration des conditions pour le développement des marchés de capital à risque* ».

- « *Exploiter les opportunités de nouvelles créations d'emplois* » (ligne directrice 10)

Les Etats membres doivent encourager les créations d'emplois offertes par « *l'échelon local, l'économie sociale et les nouvelles activités liées aux besoins non encore satisfaits par le marché* » et réduire les obstacles à leur essor.

- « *Rendre le système fiscal plus favorable à l'emploi* »<sup>(88)</sup> (lignes directrices 11 et 12)

Les Etats membres s'engagent, « *en tant que de besoin* », à réduire la charge fiscale globale<sup>(89)</sup>, et notamment les prélèvements opérés sur le travail ainsi que les coûts non salariaux du travail<sup>(90)</sup>, cette dernière mesure devant concerner principalement le travail peu qualifié et faiblement rémunéré.

Les Etats membres devront également se prononcer sur l'opportunité d'introduire une taxe sur l'énergie ou les émissions polluantes, ainsi que sur l'opportunité de réduire le taux de TVA sur les services à forte intensité de main-d'oeuvre et non exposés à la concurrence transfrontalière.

---

<sup>(87)</sup> Le Nasdaq englobe 5 500 entreprises, correspondant à 10 millions d'emplois. Il est à l'origine, selon la Commission, de 16 % des créations d'emplois aux Etats-Unis de 1990 à 1994.

<sup>(88)</sup> Le Commissaire en charge de la fiscalité, M. Monti, estime qu'un tiers du chômage en Europe serait imputable à un manque de coordination ou d'harmonisation au niveau européen.

Afin d'affronter la concurrence exercée sur les facteurs mobiles, tel le capital, les Etats membres ont, en effet, tendance à réduire la fiscalité pesant sur ces facteurs de production, en compensant cette baisse par une hausse des prélèvements opérés sur les facteurs de production peu mobiles, tel le travail. Il en résulte une hausse du coût du travail.

<sup>(89)</sup> On assiste, dans la Communauté, à une tendance de long terme à l'alourdissement des prélèvements obligatoires, lesquels sont passés de 35 % du PIB en 1980 à 42 % en 1995.

<sup>(90)</sup> Selon la Commission, les coûts indirects du travail auraient augmenté en moyenne de 1,5 point du PIB au sein de la Communauté de 1985 à 1996.

Il convient ici de souligner le caractère novateur de ces propositions. Si la nécessité de baisser les charges sociales sur le travail, ou de réduire le coût du travail non qualifié, a maintes fois été réitérée au niveau communautaire, le fait d'aborder la question fiscale dans sa globalité sous l'angle de son impact sur l'emploi est une innovation majeure.

### **III - Encourager la capacité d'adaptation des entreprises et de leurs travailleurs**

- « *Modernisation de l'organisation du travail* » (lignes directrices 13 et 14)

Devant le rythme de croissance du progrès technologique et la concurrence, désormais mondiale, du marché, il est vital de renforcer la faculté d'adaptation des entreprises européennes.

Les partenaires sociaux sont donc invités à négocier, aux niveaux appropriés, des accords visant, dans un souci d'atteindre un équilibre entre souplesse et sécurité, à moderniser l'organisation du travail, lesquels pourront porter sur « *l'annualisation du temps de travail, la réduction du temps de travail, la réduction des heures supplémentaires, le développement au travail à temps partiel, la formation tout au long de la vie ou les interruptions de carrière* ».

Les Etats membres examineront, de leur côté, « *l'opportunité d'introduire dans leur législation des types de contrats plus adaptables* », mais bénéficiant « *d'une sécurité suffisante et d'un meilleur statut professionnel* ».

#### **Ces dispositions revêtent une grande portée :**

- elles traduisent la reconnaissance, à laquelle la France est tout particulièrement attachée, du rôle des partenaires sociaux dans la modernisation de l'organisation du travail et devraient déboucher sur une relance du dialogue social à tous les échelons ;

- elles marquent la reconnaissance du fait que l'organisation du temps de travail est susceptible de contribuer à améliorer la productivité et la compétitivité des entreprises, et ainsi à l'amélioration de la situation de l'emploi ;

- elles indiquent, pour la première fois dans un texte communautaire, que la réduction du temps de travail peut également être conçue comme un outil de réorganisation du travail dans l'entreprise et contribuer à l'amélioration de la compétitivité des entreprises et à la réduction du chômage, conformément aux thèses défendues par la France ;

- elles soulignent, enfin, que l'adaptation aux conditions du marché n'est pas contradictoire avec la recherche d'une sécurité pour les salariés et qu'il est possible d'atteindre un équilibre entre le besoin de souplesse des entreprises et le besoin de sécurité des travailleurs, correspondant aux

### **intérêts des deux parties.**

- « *Soutenir la capacité d'adaptation des entreprises* » (ligne directrice 15)

Les Etats membres examineront les obstacles à l'investissement dans les ressources humaines et pourront prévoir d'introduire dans leur législation des incitations fiscales en faveur de la formation.

### **IV - Renforcer les politiques d'égalité des chances**

- « *S'attaquer à la discrimination entre hommes et femmes* » (ligne directrice 16)

Les femmes souffrant de discrimination sur le marché de l'emploi<sup>(91)</sup>, les Etats membres sont invités à « *soutenir activement une augmentation de l'emploi des femmes* » et à « *agir contre la sous-représentation des femmes ou leur surreprésentation* » dans certains secteurs d'activité, sans qu'il soit précisé par quels moyens.

- « *Concilier vie professionnelle et vie familiale* » (ligne directrice 17)

Les Etats membres s'efforcent d'augmenter « *les niveaux d'accès aux services de garde et de soins* ».

- « *Faciliter la réintégration dans la vie active* » (ligne directrice 18)

Les Etats membres s'engagent à éliminer les obstacles à la réintégration dans la vie active des hommes et des femmes qui s'en étaient absents.

- « *Favoriser l'intégration des personnes handicapées dans la vie active* » (ligne directrice 19)

Les Etats membres doivent « *accorder une attention particulière* » à l'insertion des personnes handicapées dans la vie active.

---

<sup>(91)</sup> Le taux de chômage des femmes s'élevait, en 1996, à 12,6 % contre 9,7 % pour les hommes. Leur taux de participation à la vie active est de 50,2 % contre 70,4 % pour les hommes.

**COMPARAISON DES LIGNES DIRECTRICES PROPOSÉES PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE<sup>(92)</sup>  
ET CELLES ADOPTÉES PAR LE CONSEIL<sup>(93)</sup>**

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION	LIGNE DIRECTRICE ADOPTÉE PAR LE CONSEIL
<p><b>II - Créer une nouvelle culture de la capacité d'insertion professionnelle</b> <i>(employabilité)</i></p> <p>◆ <i>S'attaquer au chômage de longue durée et au chômage des jeunes.</i></p> <p>Les Etats membres devraient adopter des stratégies préventives et axées sur la capacité d'insertion professionnelle, qui seraient fondées sur l'identification précoce des besoins individuels et une action rapide et faire en sorte :</p> <p>➤ d'offrir un nouveau départ de ce genre à tout jeune avant qu'il n'ait été six mois au chômage.</p> <p>➤ d'offrir un nouveau départ à tout adulte au chômage - sous forme d'emploi, de formation, de reconversion, d'expérience professionnelle ou de toute autre mesure propre à favoriser son insertion professionnelle - avant qu'il n'ait été douze mois au chômage.</p> <p><b>Grâce à l'effet combiné des mesures préventives et des mesures de réinsertion, on peut s'attendre à une réduction de moitié des taux de chômage de longue durée et de chômage des jeunes dans un délai de cinq ans. Ceci améliorera aussi la situation de l'emploi des handicapés, dont un grand nombre sont des chômeurs de longue durée.</b></p>	<p><b>I - Améliorer la capacité d'insertion professionnelle</b></p> <p>◆ <i>S'attaquer au chômage des jeunes et prévenir le chômage de longue durée.</i></p> <p>Pour infléchir l'évolution du chômage des jeunes et du chômage de longue durée, les Etats membres développeront des stratégies préventives et axées sur la capacité d'insertion professionnelle en se fondant sur l'identification précoce des besoins individuels ; <b>dans un délai à fixer par chaque Etat membre, qui ne peut excéder cinq ans - ce délai pouvant être plus long dans les Etats membres à chômage particulièrement élevé - les Etats membres feront en sorte :</b></p> <p>➤ 1. d'offrir 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,</p> <p>➤ 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.</p> <p>Ces mesures préventives et d'insertion devraient être combinées avec des mesures de réinsertion des chômeurs de longue durée.</p>

<sup>(92)</sup> Communication de la Commission - Propositions de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres en 1998 - COM (97) 497 final du 1er octobre 1997.

<sup>(93)</sup> Résolution du Conseil, du 15 décembre 1997, sur les lignes directrices pour l'emploi en 1998 (98/C 30/01) publié au *Journal officiel* des Communautés européennes. n° C 30 du 28 janvier 1998.

◆ *Abandonner les mesures passives en faveur des mesures actives.*

Les systèmes d'indemnisation et de formation devraient être revus et adaptés afin de promouvoir activement la capacité d'insertion professionnelle et d'inciter nettement les chômeurs à chercher et à accepter un emploi ou une formation. Chaque Etat membre devrait :

➤ **se fixer un objectif quant au nombre de personnes à faire passer du soutien passif du revenu à des mesures actives propres à augmenter leur capacité d'insertion professionnelle .**

➤ **s'efforcer de porter le pourcentage de chômeurs qui se voient proposer une formation, de la moyenne actuelle de l'Union européenne, qui est de 10 %, à la moyenne des trois Etats membres les plus performants, c'est-à-dire plus de 25 %, dans un délai de cinq ans.**

➤ **examiner comment la réduction du coût de l'embauche de travailleurs peu qualifiés par des mesures telles que des réductions ciblées des coûts non salariaux du travail peut être mieux conjuguée avec les mesures destinées à rehausser les niveaux de qualification.**

◆ *Passer des mesures passives à des mesures actives.*

Les systèmes d'indemnisation et de formation - là où cela s'avère nécessaire - doivent être revus et adaptés afin de promouvoir activement la capacité d'insertion professionnelle et d'inciter réellement les chômeurs à chercher et à accepter un emploi ou une formation. A cette fin, chaque Etat 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 Etats membres les plus performants et au moins 20 %.

◆ *Elaborer une approche de partenariat.*

Il importe d'associer les entreprises et les partenaires sociaux dans un effort conjoint pour investir la richesse de l'Europe dans son avenir en offrant à ceux qui le souhaitent la possibilité d'acquérir de l'expérience professionnelle ou de bénéficier d'une formation. Les partenaires sociaux sont instamment invités à :

➤ conclure le plus rapidement possible un accord-cadre en vue d'ouvrir des postes de travail dans toute l'Europe à des fins de formation, d'expérience professionnelle, de stages ou d'autres mesures propres à accroître la capacité d'insertion professionnelle et à convenir des modalités.

➤ **poursuivre la remarquable contribution qu'ils ont apportée au cours des cinq dernières années à la modération des salaires qui a joué un rôle important dans l'amélioration des perspectives économiques et des perspectives de création d'emplois.**

◆ *Encourager une approche de partenariat.*

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

➤ 4. 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 stages ou d'autres mesures propres à faciliter la capacité d'insertion professionnelle,

➤ **5. les Etats membres et les partenaires sociaux s'efforceront de développer des possibilités de formation tout au long de la vie.**

◆ *Faciliter le passage de l'école au travail.*

Les perspectives d'emploi sont médiocres pour les 10 % de jeunes qui quittent prématurément le système scolaire et pour un grand nombre des 45 % de jeunes qui ne terminent pas l'enseignement secondaire supérieur. Les Etats membres doivent s'efforcer :

➤ **de réduire de moitié en cinq ans le nombre de jeunes qui quittent prématurément le système scolaire et de diminuer progressivement la proportion de ceux qui ne terminent pas le niveau secondaire supérieur ;**

➤ **d'augmenter sensiblement lorsque c'est nécessaire, la participation aux systèmes d'apprentissage, en se référant aux Etats membres les plus performants, et d'améliorer leurs systèmes à cette fin, l'apprentissage étant une manière particulièrement efficace de doter les jeunes de qualifications correspondant aux besoins du marché du travail.**

◆ *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 Etats membres :

➤ 6. amélioreront la qualité de leur système scolaire, de sorte à réduire substantiellement le nombre de jeunes qui quittent prématurément le système scolaire,

➤ 7. 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.

## **I - Créer une nouvelle culture d'esprit d'entreprise**

### **◆ Faciliter le démarrage et la gestion des entreprises.**

en mettant en place une réglementation claire, stable et fiable. Les Etats membres devraient revoir et simplifier les charges administratives qui pèsent sur les PME, en tenant compte des nouvelles propositions qui doivent être élaborées par la *Task Force* pour la simplification de l'environnement des entreprises.

➤ une attention particulière devrait être accordée à la réduction sensible des frais généraux que représente pour les entreprises l'embauche d'un travailleur supplémentaire.

➤ les obstacles, particulièrement dans les régimes de sécurité sociale existants, au passage de l'emploi salarié à l'activité indépendante et à la création de micro-entreprises doivent être supprimés et les réglementations doivent être adaptées pour faciliter le passage à l'activité indépendante.

## **II - Développer l'esprit d'entreprise**

### **◆ Faciliter le démarrage et la gestion des entreprises.**

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 nouvelles facilités offertes par la Banque européenne d'investissement, conjuguées avec les efforts des Etats membres, permettront de rendre plus aisée la création de nouvelles entreprises. Les Etats membres devraient également alléger et simplifier les charges administratives et fiscales qui pèsent sur les petites et moyennes entreprises. Dans ce but, les Etats membres :

➤ 8. 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 l'embauche de travailleurs supplémentaires,

➤ 9. 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, à l'activité indépendante et à la création de petites entreprises.

◆ *Développer les marchés du capital risque.*

en mobilisant ainsi la richesse de l'Europe derrière les entrepreneurs et les innovateurs. Les Etats membres devraient examiner les besoins spécifiques de financement des PME, principalement sous forme de capitaux propres ou de garanties, en se fondant sur les initiatives de la BEI dans ce domaine.

➤ un marché secondaire paneuropéen des capitaux devrait être établi d'ici l'an 2000.

◆ *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. A cette fin, les Etats membres :

➤ **10. examineront les moyens d'exploiter complètement les possibilités offertes par la création d'emplois 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.**

◆ *Rendre le système fiscal plus favorable à l'emploi.*

Afin d'encourager les entreprises à créer de nouveaux emplois, les Etats membres doivent exploiter le climat macro-économique favorable actuel pour renverser enfin la tendance à long terme à l'alourdissement de la fiscalité et des prélèvements obligatoires (qui sont passés de 35 % en 1980 à plus de 42 % en 1995). Chaque Etat membre devrait :

➤ **fixer un objectif pour la réduction de la pression fiscale sur le travail, tout en maintenant la neutralité budgétaire, de telle sorte que des progrès substantiels soient faits d'ici l'an 2000.**

◆ *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 Etat membre :

➤ 11. 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,**

➤ 12. 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.**

**III - Promouvoir et encourager la capacité d'adaptation**  
(« adaptabilité »)

◆ *Moderniser l'organisation du travail.*

Afin de promouvoir la modernisation de l'organisation du travail et des schémas de travail :

Les partenaires sociaux devraient :

➤ négocier aux niveaux appropriés, notamment dans les secteurs économiques qui connaissent d'importantes mutations structurelles, des accords sur l'organisation du travail et les formules de travail flexibles, y compris sur des réductions du temps de travail lorsque c'est approprié, afin de rendre les entreprises productives et compétitives et d'atteindre l'équilibre nécessaire entre flexibilité et sécurité.

Les Etats membres devraient :

➤ mettre en place un cadre permettant de disposer de types de contrats plus adaptables pour tenir compte du fait que l'emploi revêt des formes de plus en plus diverses. Les personnes ayant un mode de travail atypique devraient obtenir une sécurité accrue et un meilleur statut professionnel, et celles qui optent pour des horaires de travail réduits ne devraient pas être pénalisées sur le plan de l'évolution de leur carrière ou du maintien de leur protection sociale.

**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 :

➤ 13. les partenaires sociaux sont invités à négocier, aux niveaux appropriés, notamment au niveau sectoriel et au niveau des entreprises, 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,

➤ 14. chaque Etat 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, compatibles avec les nécessités des entreprises.

◆ *Soutenir la capacité d'adaptation dans les entreprises.*

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

➤ supprimer les obstacles fiscaux et autres qui s'opposent à la promotion de l'investissement en ressources humaines et proposer des incitations fiscales pour développer la formation en entreprise. Il convient également de favoriser les mesures incitant les travailleurs à faire usage des possibilités de formation.

➤ **recentrer leurs politiques d'aides d'Etat sur le perfectionnement professionnel de la main-d'oeuvre, la création d'emplois durables et l'efficacité du fonctionnement des marchés de l'emploi, dans le respect des dispositions communautaires en matière d'aides d'Etat.**

◆ *Soutenir la capacité d'adaptation des entreprises.*

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

➤ 15. 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 examineront aussi toute nouvelle réglementation pour vérifier qu'elle 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.

## **II - Renforcer les politiques d'égalité des chances**

### **◆ *S'attaquer à la discrimination entre hommes et femmes :***

Les Etats membres devraient traduire leur attachement à l'égalité des chances en augmentant le taux d'emploi des femmes et en enrayant la ségrégation entre les sexes, et :

➤ faire des efforts substantiels pour réduire l'écart entre le taux de chômage des femmes et celui des hommes en soutenant activement une augmentation de l'emploi des femmes.

### **◆ *Concilier vie professionnelle et vie familiale :***

Les politiques en matière d'interruption de carrière, de congé parental et de travail à temps partiel sont d'une importance particulière pour les femmes. La mise en oeuvre des diverses directives et accords des partenaires sociaux en la matière devrait être accélérée et faire l'objet d'un suivi. 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 sur le marché du travail. Les Etats membres devraient :

➤ chercher à augmenter les niveaux d'accès aux services de garde et de soins en prenant pour référence les résultats des Etats membres les plus performants en la matière.

## **IV - Renforcer les politiques d'égalité des chances**

### **◆ *S'attaquer à la discrimination entre hommes et femmes***

Les Etats 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 Etats membres :

➤ 16. 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 surreprésentation dans d'autres.

### **◆ *Concilier vie professionnelle et vie familiale.***

Les politiques en matière d'interruption de carrière, de congé parental et de travail à temps partiel sont d'une importance particulière pour les femmes et les hommes. La mise en oeuvre 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 sur les marchés du travail. Les Etats membres :

➤ 17 s'efforceront d'augmenter, là où existent certains besoins non satisfaits, les niveaux d'accès aux services de garde et de soins.

◆ *Faciliter la réintégration dans la vie active :*

Il convient d'accorder une attention particulière aux femmes qui envisagent de réintégrer la vie active rémunérée après une absence. Elles peuvent connaître des problèmes de faible capacité d'insertion professionnelle parce que leurs qualifications sont dépassées ou éprouver des difficultés pour accéder aux formations offertes si elles n'ont pas le statut de « demandeurs d'emploi ».

En outre, l'interaction entre les régimes fiscaux et les systèmes d'indemnisation peut réduire les incitations financières à rechercher un emploi. Les Etats membres devraient s'attaquer à tous les obstacles de cette nature.

◆ *Faciliter la réintégration dans la vie active*

Les Etats membres :

➤ 18. 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.

◆ *Favoriser l'intégration des personnes handicapées dans la vie active*

Les Etats membres :

➤ 19. **accorderont une attention particulière aux problèmes que peuvent rencontrer les personnes handicapées pour s'insérer dans la vie active.**

b) *Une étape historique*

Quel premier bilan tiré du sommet européen de Luxembourg ?

Même s'il convient de se garder de toute conclusion hâtive, il apparaît d'ores et déjà certain que le sommet extraordinaire de Luxembourg constitue un succès pour la France, marque un tournant décisif pour l'Europe de l'emploi et devrait contribuer à renforcer le modèle social européen.

Mais le sommet de Luxembourg ne constitue qu'une étape dans le processus de convergence des politiques nationales de l'emploi. Sa réussite dépendra, *in fine*, de la manière dont les Etats membres appliqueront les lignes directrices communautaires et de la mobilisation des citoyens pour en surveiller les résultats.

♦ *Un succès pour la France*

➤ *Des résultats inespérés*

Il convient, en effet, de rappeler que la convocation d'un Conseil européen exclusivement consacré à l'emploi semblait hors de portée quelques semaines avant le sommet d'Amsterdam, que cette décision, accueillie dans un scepticisme général, avait été perçue comme une concession faite à la France en contrepartie de son acceptation du pacte de stabilité et de croissance. Ce contexte laissait donc présager une sorte de « *grand-messe* » dédiée à l'emploi, assorties des sempiternelles conclusions consacrant la lutte contre le chômage comme « *tâche prioritaire* » de l'Union européenne.

Or, il n'en a rien été.

La France a obtenu, avec la participation active de la Présidence luxembourgeoise, à laquelle le Rapporteur rend hommage, des résultats concrets et ce, malgré l'opposition, parfois doctrinale de certains Etats membres à voir l'Europe s'immiscer dans le dossier de l'emploi.

➤ *Un infléchissement de la construction européenne en faveur de l'emploi et de la croissance*

Comme il s'y était engagé lors de la campagne pour les élections législatives de 1997, M. Lionel Jospin a obtenu, soutenu dans sa démarche par le Président de la République, un infléchissement de la

construction communautaire en faveur de l'emploi et de la croissance. **Jamais cet infléchissement ne serait intervenu sans la détermination et les initiatives de notre Gouvernement.**

Une nouvelle dynamique est désormais enclenchée, sur le modèle de ce que préconisait la France dans sa contribution à la préparation du sommet de Luxembourg. L'instauration d'objectifs fixés aux Etats membres, l'introduction de lignes directrices quantifiées, l'élaboration de plans nationaux d'action pour l'emploi dès le Conseil européen de Cardiff sont le reflet des thèses défendues par la France.

➤ *Un horizon européen dégagé*

La singularité française sur la scène européenne semble s'estomper. Le sommet de Luxembourg marque, en effet, un nouveau départ, l'horizon européen cessant d'apparaître comme contradictoire avec les choix français.

En témoigne le modèle économique désormais prôné par Bruxelles, lequel combine économie de marché et espace de solidarité, la priorité donnée à l'investissement en ressources humaines, érigées en « *richesse* » de l'Europe, ou la reconnaissance de la capacité des différents volets de notre politique, telle la réduction du temps de travail, à créer des emplois.

◆ *Un tournant pour l'Europe de l'emploi*

➤ *La politique communautaire de l'emploi est née*

- L'Europe a cessé d'apparaître seulement comme une affaire de discipline monétaire et de rigueur budgétaire : **l'emploi est désormais au coeur de la construction communautaire.**

Prenant conscience que l'Europe risquait une grave crise de légitimité si elle restait impuissante à endiguer le fléau du chômage et que la crédibilité de l'Europe se jouait sur cette question, les chefs d'Etat et de Gouvernement ont lancé un processus de rééquilibrage de la construction communautaire au profit de l'emploi. Désormais, une dynamique est en marche, qui place l'emploi au centre de toute action européenne.

Comme l'a déclaré M. Jean-Claude Juncker à l'issue du sommet extraordinaire sur l'emploi, celui-ci marque « *un tournant important, une réorientation fondamentale de l'Europe* ». Selon M. Lionel Jospin<sup>(94)</sup>, l'Europe « *n'est plus opposée à l'emploi* ».

---

<sup>(94)</sup> *Le Monde* ; 23 janvier 1998.

En ce sens, le sommet de Luxembourg symbolise une étape décisive dans l'histoire de l'Europe sociale.

- Le sommet de Luxembourg a permis **la reconnaissance d'une politique européenne de croissance et d'emploi.**

Alors que l'emploi faisait auparavant l'objet de dispositions dispersées mises en oeuvre au nom de politiques communes n'ayant qu'un lien indirect avec l'objectif de lutte contre le chômage, tel le dispositif des fonds structurels appliqué au titre de la politique de cohésion régionale, l'emploi fait désormais l'objet d'une véritable politique commune.

- **Cette politique commune ne repose pas sur une stratégie unique.**

Les diversités des situations observées en matière de chômage, des solutions mises en oeuvre et plus généralement des traditions sociales interdisaient d'imposer aux Etats membres une discipline uniforme. Un tel choix n'aurait d'ailleurs pas manqué de déboucher sur un total blocage.

A l'opposé de cette démarche, les quinze Etats membres ont réussi à **élaborer une politique commune respectueuse des diversités nationales**, ce qui, là encore, marque un tournant décisif dans la construction d'une Europe sociale.

L'emploi est devenu une « *question d'intérêt commun* », tout en demeurant une compétence nationale. Une dynamique communautaire, fondée sur des *objectifs et une surveillance multilatérale*, est en marche, qui laisse aux Etats membres toute latitude pour agir. La politique commune de l'emploi mêle donc efficacement et adroitement actions communautaires et dispositifs nationaux.

#### ➤ ***Le stress de la convergence***

Les lignes directrices au niveau communautaire n'étant pas juridiquement contraignantes et devant être mises en oeuvre dans le respect des diversités nationales, n'y avait-il pas un risque de voir la nouvelle stratégie européenne en faveur de l'emploi déboucher sur un nouvel échec ? Le choix d'une méthode de convergence des politiques nationales de l'emploi, calquée sur le modèle de celle employée en matière économique, devrait prévenir un tel échec.

- La stratégie de lutte contre le chômage définie lors du sommet européen de Luxembourg s'inspire, en effet, de celle édictée pour réaliser

la monnaie unique. Le message est clair : **l'Europe doit désormais lutter contre le chômage avec la même énergie et la même détermination que celle employée pour le passage à l'Euro.**

- La dynamique lancée à Luxembourg ne saurait, d'un « coup de baguette magique », résorber le chômage qui touche nos concitoyens ou à déboucher sur de massives créations d'emplois, mais elle a pour objet d'instaurer un « *stress de la convergence* ».

Rappelons-nous : les critères de Maastricht n'ont pas débouché, eux non plus, sur une résorption, du jour au lendemain, des déficits publics. Mais, en édictant des objectifs définis au niveau communautaire, en laissant aux Etats membres toute l'attitude dans le choix des instruments pour atteindre ces objectifs, en introduisant une surveillance régulière des résultats atteints, le Traité de Maastricht a enclenché un processus d'assainissement progressif des comptes publics.

- La stratégie poursuivie dans la lutte contre le chômage sera la même. Là réside sans doute la spécificité et l'originalité de la démarche lancée à Luxembourg. Si les précédentes tentatives en faveur d'une Europe de l'emploi ont échoué, ce n'est pas tant en raison de leur contenu, mais précisément parce qu'elles n'introduisaient aucune méthode susceptible de conduire les Etats membres au respect d'une certaine discipline. Les dispositions du livre blanc de M. Jacques Delors sont ainsi relativement proches des lignes directrices<sup>(95)</sup>, mais n'ont pu être mises en oeuvre faute de volonté politique des Etats membres et d'une réelle méthode de convergence.

Le sommet de Luxembourg semble avoir tiré les leçons de l'échec du livre blanc et la méthode de convergence des politiques nationales devrait garantir le succès de la démarche, laquelle repose sur trois principes :

- 1- « les objectifs de Luxembourg » sont introduits au niveau communautaire et définis de manière suffisamment précise pour permettre un contrôle des résultats obtenus ;
- 2- ces lignes directrices sont mises en oeuvre dans le respect des diversités nationales, afin de garantir l'efficacité des procédures prévues ;
- 3- une procédure de surveillance multilatérale est prévue : pour la première fois dans l'histoire de l'Europe sociale, les

---

<sup>(95)</sup> Il y a fort à parier, à cet égard, que les lignes directrices n'auraient jamais été introduites si le livre blanc de 1993 avait été réellement mis en oeuvre.

Etats membres devront rendre des comptes devant leurs pairs et l'opinion publique quant aux résultats de leur politique de l'emploi.

La combinaison des « objectifs de Luxembourg » avec une procédure de surveillance multilatérale devrait donc déboucher sur « une obligation de résultat » pour les Etats membres et les pousser à agir.

- Certes, on ne peut nier que la méthode de Luxembourg n'est pas l'exacte réplique de celle employée dans le domaine économique.

Ainsi, les objectifs de Luxembourg ne sont pas aussi précis que les critères de Maastricht et n'ont pas la même portée contraignante ;

De même, les Etats membres ne disposent pas des mêmes prérogatives en matière de lutte contre le chômage que dans les domaines monétaire et budgétaire : si les gouvernements sont les seuls « maître du jeu » des politiques monétaire et budgétaire, la politique de l'emploi relève, en revanche, d'une multiplicité d'intervenants et les pouvoirs publics ne peuvent peser directement sur la création d'emplois ;

Si les critères de Maastricht étaient assortis d'un calendrier contraignant et faisaient l'objet d'une véritable sanction en cas de non-respect, puisqu'il s'agissait de définir la liste des pays admis à participer à la zone euro, il n'en est pas de même dans le domaine de l'emploi.

- Ces critiques, pour fondées qu'elles soient, n'enlèvent rien à la pertinence de la dynamique de Luxembourg.

La réussite de la stratégie de convergence suivie dans le domaine économique est, en effet, davantage imputable aux procédures de surveillance régulière des résultats atteints et à la pression psychologique exercée qu'au caractère juridiquement contraignant des critères de Maastricht.

**Autrement dit, la stratégie de Luxembourg ne pourra déboucher sur de véritables résultats concrets que dans la mesure où l'opinion publique des différents Etats membres et les parlements nationaux s'engageront à exercer une véritable pression sur leurs gouvernements. Le « *stress de la convergence* » reposera donc sur la menace de sanctions politiques.**

◆ *Vers un modèle européen de société*

➤ *Le choix de la flexi-sécurité*

- Le Sommet de Luxembourg ne fut pas le Sommet de la déréglementation et de la flexibilité. En ce sens, il marque une inflexion du discours communautaire de lutte contre le chômage.

Alors que l'accent était auparavant mis sur la « *flexibilité* » des salariés, la baisse massive des charges et le démantèlement des mécanismes de protection sociale, la priorité est désormais donnée à la création de richesses, mais en garantissant que celle-ci ne se fasse pas au détriment des salariés.

- La création des richesses en Europe passe par un modèle de « **flexi-sécurité** ». Comme le déclarait<sup>(96)</sup>, le 20 novembre dernier, Mme Martine Aubry : « *on ne créera pas une société compétitive en fragilisant les salariés* »<sup>(97)</sup>.

C'est pourquoi la démarche choisie permet de combiner une approche permettant d'accorder aux entreprises la souplesse nécessaire à leur compétitivité, notamment dans le domaine de l'organisation du travail, tout en garantissant aux salariés la protection et la sécurité dont ils ont besoin. La compétitivité des entreprises n'est donc plus conçue comme contradictoire avec les intérêts des salariés.

➤ *Le capital humain, clé de la compétitivité européenne*

- Autre inflexion majeure du discours communautaire : la priorité donnée à l'Homme.

L'avenir de Europe repose sur son capital humain. C'est en tirant parti d'une population particulièrement bien formée que l'Union européenne gagnera la bataille de la compétitivité. La richesse de l'Europe repose donc avant tout sur les hommes et les femmes qui la composent.

Ce discours novateur explique la priorité donnée à la formation professionnelle. C'est par le biais de la formation que les chômeurs réussiront à se réinsérer sur le marché du travail et que les salariés s'adapteront aux mutations technologiques.

---

<sup>(96)</sup> *Les Echos* ; 20 novembre 1997.

<sup>(97)</sup> Expression de Jean-Claude Juncker - *Le Figaro-économie* ; 21 novembre 1997.

- La priorité donnée à une politique active de l'emploi souligne enfin le refus de l'Europe d'adopter un modèle d'assistanat.

Il s'agit au contraire, d'avancer vers une **société de responsabilisation**. Les pouvoirs publics ont pour mission de permettre à chacun de recevoir une formation adaptée aux conditions du marché du travail, afin que nos concitoyens aient une chance, quelle que soit leur origine sociale, de s'insérer dans la vie professionnelle et d'obtenir un statut social.

➤ *Un corps de concepts communs*

- Bien que les conclusions de la Présidence à l'issue du Conseil européen de Luxembourg ne fasse pas référence à un quelconque « *modèle européen de société* », un corps commun de concepts semble se dégager.

Le modèle européen de société serait une combinaison entre la reconnaissance des mécanismes de marché et un niveau élevé de protection, susceptible d'en atténuer les effets pervers. C'est pourquoi les Etats membres sont appelés à soutenir les potentialités du marché, notamment en créant un environnement favorable à la création et au développement des entreprises, tout en luttant contre le développement d'une société à deux vitesses, qui verrait une frange de nos concitoyens rejetés de la société active.

- L'émergence d'un corps commun de concepts devrait contribuer à lutter contre le dumping social en Europe.

Alors que l'outil monétaire relève désormais de la compétence communautaire, que la politique budgétaire est très sérieusement encadrée, les gouvernants ne disposeront, une fois l'euro mis en place, que de peu d'instruments pour favoriser la croissance économique et réagir aux chocs extérieurs. Il y a donc un risque de voir certains Etats membres recourir au dumping fiscal et social pour garantir la compétitivité de leur économie. L'emploi, les salaires et nos mécanismes de protection sociale serviraient alors de variables d'ajustements, faisant ainsi les frais de la construction communautaire.

La stratégie commune édictée à Luxembourg ne gomme pas définitivement ce risque. Mais, en instaurant une convergence à long terme des politiques de l'emploi, le Conseil de Luxembourg favorise un processus de rapprochement progressif des politiques sociales, lequel rendra plus difficile toute tentative de dumping social. Autrement dit, des

règles communes sont introduites, afin de prévenir le risque d'une remise en cause de nos mécanismes de protection et de solidarité.

\*  
\*   \*

Alors que l'Europe sociale était en panne, le Conseil européen de Luxembourg marque une étape décisive dans la relance de la construction communautaire. Le projet européen est enfin devenu plus complet et la volonté des quinze Etats membres de lutter contre le chômage plus crédible.

Mais, ne nous leurrions pas : le sommet de Luxembourg ne constitue qu'une « *ligne de départ* » dans la nouvelle stratégie communautaire en faveur de l'emploi.

C'est aux Etats membres qu'il revient désormais de traduire leurs engagements en décisions opérationnelles et à nos opinions publiques d'introduire une pression politique à laquelle les gouvernements ne pourront se soustraire, afin de veiller au respect de la discipline communautaire.

Les premiers résultats du sommet de Luxembourg ne pourront donc être réellement examinés qu'une fois les plans nationaux d'action pour l'emploi présentés, mis en oeuvre et évalués, tout en sachant que le processus de convergence des politiques nationales de l'emploi sera, lui, jugé sur le long terme.

## **II. LA MOBILISATION DES ETATS MEMBRES ET DES INSTITUTIONS COMMUNAUTAIRES TRADUIT LA PRIORITE DESORMAIS DONNEE A L'EMPLOI**

Le lancement de la stratégie commune en faveur de l'emploi, décidée lors du sommet extraordinaire de Luxembourg, des 20 et 21 novembre dernier, s'est traduit par une véritable mobilisation des Etats membres et des diverses institutions communautaires impliquées dans cette stratégie.

### **A. La présentation des plans nationaux d'action pour l'emploi reflète la volonté des Etats membres de mettre en oeuvre les engagements souscrits**

L'élaboration des plans nationaux d'action pour l'emploi marque la première concrétisation de la stratégie lancée au Conseil européen de Luxembourg. Elle souligne, s'il en était encore besoin, qu'une véritable dynamique est désormais enclenchée au niveau communautaire.

#### *1) Le début d'une nouvelle dynamique*

##### *a) Une détermination commune*

Bien qu'il soit encore trop tôt pour dresser un bilan de la mise en oeuvre des lignes directrices, les mesures envisagées par les Etats membres devant entrer en vigueur au cours de l'année, plusieurs enseignements peuvent d'ores et déjà être tirés de la présentation des plans nationaux d'action pour l'emploi.

##### *♦ Une réelle mobilisation des Etats membres*

##### *➤ Une volonté commune*

- L'élaboration des plans nationaux d'action pour l'emploi marque un véritable tournant pour l'Europe de l'emploi et traduit la volonté

commune des Etats membres de respecter leurs engagements, en tendant, par des mesures concrètes, vers les objectifs définis au niveau communautaire.

- L'ensemble des Etats membres ont ainsi adressé, au cours du mois d'avril, leur plan national d'action pour l'emploi à la Commission, traduisant ainsi leur ferme volonté d'appliquer la nouvelle stratégie communautaire.

Ce fait mérite d'être souligné puisque - *a contrario* - la stratégie définie par le Conseil européen d'Essen de décembre 1994 n'avait débouché que sur des programmes éparpillés et présentés avec retard.

- Les Etats membres ne se sont pas contentés, à cette occasion, de présenter la philosophie de leur politique de l'emploi, mais ont pris position sur l'ensemble des lignes directrices pour 1998. Il y a donc bien une traduction effective des lignes directrices au plan national, y compris de la part des Etats membres les plus réticents à voir l'Europe intervenir dans le domaine de l'emploi et réfractaires à la notion même de ligne directrice.

#### ➤ *Des objectifs quantifiés*

- Un certain nombre d'Etats membres se sont efforcés de définir, de manière quantifiée, les objectifs qu'ils s'assignent dans le cadre des plans nationaux d'action pour l'emploi.

Ainsi, la France, l'Espagne, l'Irlande, la Finlande, la Suède, le Royaume-Uni et la Belgique se sont-ils efforcés de suivre cette démarche.

Les efforts déployés par l'Espagne, notamment en termes de formation, méritent d'être soulignés, puisqu'initialement il s'agissait de l'un des Etats membres les plus opposés à la nouvelle stratégie communautaire.

- L'ensemble des Etats membres a, par ailleurs, répondu de manière précise - mas pas nécessairement quantifiée - aux trois objectifs reconnus comme prioritaires au niveau des Etats membres, c'est-à-dire l'offre d'un nouveau départ aux jeunes chômeurs et aux chômeurs de longue durée et le renforcement de la politique de formation.

Cette mobilisation reflète une prise de conscience collective de l'urgence à traiter efficacement ces trois questions.

♦ *Des efforts restent à faire*

➤ *Des plans d'une qualité disparate*

Si l'ensemble des Etats membres s'est réellement engagé à traduire, par des mesures concrètes, les lignes directrices, une première analyse des plans nationaux d'action pour l'emploi indique une certaine disparité quant à la qualité des travaux.

Si la Commission se félicite de la qualité des plans français et finlandais, d'autres Etats membres, en revanche, se sont contentés d'inscrire les mesures envisagées dans la continuité de leurs politiques économiques, évoquant les dispositifs mis en oeuvre en 1998 en application de programmes déjà adoptés. Certains plans renvoient ainsi à un bilan historique des politiques menées, sans nécessairement déboucher sur de nouvelles mesures.

➤ *L'absence de convergence des politiques de l'emploi*

Par ailleurs, il semble que le processus de convergence des politiques de l'emploi ne soit que très partiellement engagé, à l'exception des mesures touchant aux trois domaines d'actions prioritaires (lignes directrices 1, 2 et 3).

Ce phénomène est, toutefois, tout à fait compréhensible puisque c'est la première fois que la stratégie européenne est mise en oeuvre.

Soulignons, par ailleurs, que les plans ont été élaborés dans le cadre de budgets déjà adoptés. Les gouvernements étaient donc dans l'impossibilité de procéder à un redéploiement de leurs dépenses pour l'emploi en 1998. Ce n'est donc que dans le cadre de l'exercice budgétaire de 1999 que l'on pourra réellement juger de la convergence des politiques de l'emploi des Etats membres, en termes de dispositif et de financement.

b) *Une palette d'instruments*

➤ *Une priorité pour tous les Etats membres : les jeunes chômeurs et les chômeurs de longue durée*

Les plans élaborés par les Etats membres traduisent une très forte mobilisation en faveur des jeunes chômeurs et des chômeurs de longue durée, l'ensemble des Etats membres présentant des mesures concrètes.

Deux stratégies semblent se dessiner : l'une préventive par le biais d'une approche personnalisée des demandeurs d'emplois, l'autre centrée sur le développement de la formation des personnes en voie d'insertion sur le marché du travail.

➤ *Le new deal britannique*

Le Royaume-Uni a fait du « *new deal* » en direction des jeunes chômeurs et des chômeurs de longue durée le pilier de son plan national d'action pour l'emploi.

Le new deal vise à réinsérer des jeunes chômeurs ou des chômeurs de longue durée en voie d'exclusion. Ce programme se veut ambitieux : 3,5 milliards de livres sont consacrés à la réinsertion de 250 000 jeunes chômeurs et 350 millions à l'embauche de chômeurs de très longue durée (plus de deux ans).

Les jeunes chômeurs de 18 à 24 ans<sup>(98)</sup> bénéficieront de services de conseils et d'un bilan de compétences, afin d'orienter leur recherche d'emploi pendant une période de quatre mois. Au terme de cette période, si leur recherche n'a pas abouti, ils se verront proposer quatre options, destinées à leur garantir une formation débouchant sur une qualification :

- un emploi, à temps plein ou temps partiel, dans une entreprise, pour une période de six mois, assorti d'une formation une journée par semaine ;

- six mois de travail dans la protection de l'environnement, également avec formation ;

- six mois de travail auprès d'une organisation bénévole, assortis d'une formation ;

- une formation à temps plein sur une période d'un an.

Soulignons qu'un refus de ces quatre options se traduirait par la perte temporaire des allocations chômage.

Les chômeurs de très longue durée bénéficieront du même dispositif.

---

<sup>(98)</sup> Les jeunes concernés devront répondre à l'une des conditions suivantes :

- être au chômage depuis au moins six mois ;
- percevoir une indemnité de chômage depuis 24 semaines ;
- subir « *un handicap sévère dans sa recherche d'emploi* », cette disposition visant à englober les jeunes dans domicile, les toxicomanes, les jeunes handicapés ou non anglophones.

➤ *L'accent mis sur la formation professionnelle en Allemagne et en Espagne*

A l'opposé de cette politique, fondée sur une « activation » des dispositifs de l'emploi, assortie d'une démarche préventive, d'autres Etats membres mettent l'accent sur le renforcement de la formation professionnelle.

L'Espagne a, ainsi, prévu une hausse, pour 1998, de 34 % du budget consacré à la formation professionnelle. Ces efforts seront destinés prioritairement aux jeunes chômeurs et aux chômeurs de longue durée.

L'Allemagne insiste également sur les performances de son système d'apprentissage, lequel permet à 590 000 jeunes par an d'apprendre un métier en alternance en entreprise et dans les écoles. Le gouvernement allemand espère convaincre les milieux économiques d'embaucher 25 000 jeunes supplémentaires en apprentissage en 1998.

◆ *Des stratégies économiques distinctes*

Hormis la priorité donnée à la réinsertion des jeunes chômeurs et des chômeurs de longue durée, il ne semble pas se dégager d'autres points de convergence des politiques de l'emploi, tant sont distinctes les stratégies économiques poursuivies.

➤ *La voie du libéralisme en Allemagne et en Espagne*

L'Espagne et l'Allemagne entendent ainsi poursuivre leurs politiques libérales.

L'Allemagne affirme clairement sa volonté d'avancer dans la voie de la flexibilité et du libéralisme : priorité à l'assainissement de la politique budgétaire, à une réforme fiscale destinée à baisser les charges pesant sur le travail, à la libéralisation de certains secteurs et au soutien aux créateurs d'entreprises.

L'Espagne est également engagée dans une vaste réforme fiscale, privilégie les dégrèvements fiscaux et les allègements de cotisations sociales, souhaite approfondir la réforme du marché du travail en vigueur.

➤ *Une politique volontariste en France, en Italie, en Belgique et aux Pays-Bas*

A l'opposé de cette stratégie, la politique volontariste menée par la France semble désormais suivie par d'autres Etats membres.

- *Sur la question de l'organisation du temps de travail*, la Finlande, le Luxembourg et le Danemark semblent favorables à une modernisation de l'organisation du travail, notamment pour améliorer la qualité de vie des salariés et, le cas échéant, les performances en termes d'emplois.

La Belgique et l'Italie, rejoignant la France, considèrent la réorganisation du temps de travail comme un instrument au service de la politique de l'emploi.

La **Belgique** évoque ainsi la possibilité d'une réduction du temps du travail, en contrepartie d'une baisse des charges sociales et d'un engagement concomitant des entreprises concernées d'embaucher des chômeurs.

L'**Italie** s'est, par ailleurs, engagée à réduire le temps de travail hebdomadaire à 35 heures à compter du 1er janvier 2001 pour les entreprises de plus de quinze salariés.

- *S'agissant des emplois-jeunes*, le plan français fait désormais école.

Les **Pays-Bas** viennent de lancer un ambitieux programme de développement des services de proximité, dont 150 000 jeunes seront bénéficiaires.

L'**Italie** s'est engagée dans un plan « *emploi pour les jeunes* », destiné à déboucher sur 1,2 million d'emplois-jeunes.

Il ressort donc clairement de cette analyse que si aucune stratégie globale ne se dessine encore en Europe en matière de lutte contre le chômage, la France est loin d'être isolée dans la politique qu'elle mène.

## 2) *Un plan français d'envergure*

La Commission a rendu hommage à la qualité du plan national d'action pour l'emploi français, lequel combine, avec pertinence, une approche de prévention et de réinsertion des chômeurs avec une politique centrée sur la création de richesses et d'emplois.

Le Rapporteur saluera, quant à lui, le caractère ambitieux et volontariste de ce plan. La France est l'un des rares États membres à avoir pris position sur l'ensemble des lignes directrices communautaires, en se fixant des objectifs précis, quantifiés, et assortis d'un calendrier.

Sans analyser de manière exhaustive l'ensemble des propositions présentées par notre Gouvernement, le Rapporteur se penchera sur les principales propositions de ce plan, symboles de l'originalité et de la détermination de la démarche française.

*a) Une démarche volontariste de prévention et de réinsertion des chômeurs*

Selon la Commission, la France serait l'un des rares États membres à développer véritablement une approche préventive du chômage, lequel débouche malheureusement trop fréquemment sur des situations d'exclusion, dont il est alors difficile pour les personnes concernées de s'échapper.

**♦ *Offrir un nouveau départ pour les jeunes chômeurs  
(ligne directrice n° 1)***

Alors que les jeunes au chômage représentent désormais 24 % des actifs et que le taux de chômage des jeunes sans qualification atteint le chiffre de 32 %, le Gouvernement s'engage à garantir un « *nouveau départ* » à tous les jeunes demandeurs d'emplois avant qu'ils n'atteignent six mois de chômage, soit 500 000 personnes.

A cette fin, les jeunes chômeurs, avant qu'ils n'atteignent six mois de chômage :

- feront l'objet par les services publics de l'emploi d'une approche personnalisée, fondée sur des entretiens, un diagnostic et un suivi ;
- se verront proposer une offre d'emploi ou de formation ;
- bénéficieront d'un « *accompagnement social individualisé* », pour une durée de 18 mois, en cas de grandes difficultés familiales, sociales et culturelles, par le biais d'un programme spécifique « TRACE » (Trajet d'accès à l'emploi) conçu dans le cadre de l'actuel projet de loi relatif à la prévention et à la lutte contre l'exclusion.

**♦ *Offrir un nouveau départ aux chômeurs de longue durée  
(ligne directrice n° 2)***

Le chômage de longue durée touche, en France, 37,4 % des demandeurs d'emplois, soit 1 million de personnes. Près de 500 000 personnes sont au chômage depuis plus de deux ans.

Le Gouvernement s'engage, là aussi, à garantir un « *nouveau départ* » aux chômeurs de longue durée, en développant une stratégie préventive destinée à éviter qu'ils ne basculent dans l'exclusion et offensive en direction de ceux qui ont franchi ce cap.

A cette fin, les chômeurs de longue durée bénéficieront :

- d'une approche individualisée, reposant sur une évaluation des compétences, la définition d'un projet professionnel et un plan d'action individuel ;

- d'un accompagnement personnalisé, devant déboucher sur un emploi ou sur une formation, géré soit par l'ANPE, soit par l'AFPA dans le cadre d'un contrat de 6 mois ;

- d'un accompagnement social individualisé pour les cas les plus graves.

**♦ Favoriser la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi  
(ligne directrice n° 3)**

- Alors que 15 % seulement des demandeurs d'emploi bénéficient d'une formation professionnelle, le Gouvernement s'engage à ce que ce chiffre soit porté, au minimum, à 20 % au cours des cinq prochaines années.

- Afin de promouvoir le caractère attractif de la reprise d'une activité, le Gouvernement s'engage également à mettre en place un dispositif permettant aux titulaires de minima sociaux reprenant une activité rémunérée de cumuler, pendant un an, et de manière dégressive, salaire et prestations sociales, de manière à garantir que le retour à l'emploi s'accompagne d'une augmentation significative des revenus.

*b) Un projet ambitieux de création d'emplois*

La singularité du plan national d'action pour l'emploi français réside précisément dans le fait qu'il combine une approche résolument sociale, qui place l'homme au coeur de ce projet, avec une démarche ambitieuse de création de richesses et d'emplois. Celle-ci peut être illustrée par différentes mesures.

**♦ Réduire les formalités et les charges administratives pesant sur les entreprises  
(ligne directrice n° 8)**

Les P.M.E. étant les principales sources de création d'emplois, le Gouvernement s'engage à alléger de façon significative les formalités et les charges pesant sur celles-ci.

A cette fin, un plan de simplification administrative entrera

progressivement en vigueur, afin, notamment, de :

- permettre la création d'une P.M.E. en une journée,
- faciliter l'embauche d'un premier salarié par les 1,2 million d'entreprises qui n'en emploient aucun.

**♦ Favoriser l'émergence de nouvelles activités  
(ligne directrice n° 10)**

Le programme gouvernemental pour les jeunes « *nouveaux services, nouveaux emplois* » devrait permettre, comme le recommande l'Union européenne, d'exploiter les nouveaux gisements d'emplois et de répondre ainsi aux besoins que le marché ne peut satisfaire.

Ce programme débouchera sur l'embauche, en 1998, de 150 000 jeunes, avec comme objectif d'atteindre le chiffre de 350 000 en l'an 2000. Les emplois créés permettront de répondre à des besoins collectifs non satisfaits dans des domaines aussi variés que la protection de l'environnement, les services de proximité, les activités sportives, culturelles ou éducatives.

**♦ Réduire la charge fiscale totale sur le travail  
(ligne directrice n° 12)**

- A cette fin, le Gouvernement a, d'ores et déjà, lancé une politique tendant à élargir les sources de financement de la sécurité sociale, afin d'alléger le coût indirect du travail.

Une réduction de 4,75 points du taux de cotisation maladie à la charge des salariés a ainsi été opérée par le biais d'une hausse de la C.S.G. pesant sur l'ensemble des revenus.

- Le Gouvernement a également pris des mesures destinées à alléger les charges sociales pesant sur les bas salaires.

Depuis le 1er octobre 1996, les charges patronales pesant sur les bas salaires bénéficient d'une ristourne dégressive jusqu'à 1,3 fois le SMIC. Cette disposition permet de réduire le coût du travail au niveau du Smic de 12,6 %.

**♦ Moderniser l'organisation du travail et les formes du travail  
(ligne directrice n° 13)**

La loi d'orientation et d'incitation à la réduction du temps de travail vise à favoriser les créations d'emplois par le biais d'un abaissement de la

durée légale du travail à 35 heures, en l'an 2000 pour les entreprises de plus de 20 salariés et en l'an 2002 pour celles de moins de 20 salariés.

Comme le recommandent les lignes directrices communautaires, la loi invite les partenaires sociaux, soit au niveau de l'entreprise, soit par branche, à négocier les modalités effectives de cette réduction du temps de travail, de manière à ce qu'elle favorise une modernisation du travail et débouche sur une amélioration de la compétitivité des entreprises et sur de nouvelles créations d'emplois.

Au regard de ces quelques exemples, le plan national d'action pour l'emploi présenté par la France semble donc tout à fait cohérent avec la stratégie communautaire en faveur de l'emploi.

Le Rapporteur soulignera, par ailleurs, la pertinence de la démarche française au regard d'un indicateur : au cours du mois d'avril, le chômage est repassé en France sous la barre des 3 millions de chômeurs.

**B. Les initiatives lancées par les institutions communautaires traduisent leur souci de contribuer à la réussite de la nouvelle stratégie européenne en faveur de l'emploi**

*1) De nouveaux outils financiers pour l'emploi*

De nouveaux moyens financiers ont été dégagés en faveur de l'emploi au niveau communautaire par la Banque européenne d'investissement et le Parlement européen.

Il convient, à cet égard, de souligner que cette démarche respecte pleinement le principe de neutralité budgétaire édicté par la Commission européenne, les sommes dégagées ayant été prélevées, soit sur les excédents de la Banque européenne d'investissement, soit sur les lignes déjà existantes du budget communautaire.

*a) Les marges de manoeuvre dégagées par la Banque européenne d'investissement*

La Banque européenne d'investissement est un institut, à but non lucratif, de financement à long terme de l'Union européenne. Elle a pour tâche de contribuer au financement de projets :

- destinés à la mise en valeur des régions les moins développées ;

- contribuant à la modernisation des entreprises existantes ou à l'essor de celles confrontées à des difficultés de financement ;
- d'intérêt commun.

♦ *Le mandat d'Amsterdam*

Dans le cadre de la résolution sur la croissance et l'emploi, du 16 juin 1997, la Banque européenne d'investissement a reçu mandat du Conseil pour :

- instaurer des facilités de financement destinées aux petites et moyennes entreprises mettant en oeuvre des projets de haute technologie ;
- étendre ses interventions dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'environnement urbain et de la protection de l'environnement ;
- intensifier les efforts de financement des grands réseaux d'infrastructure européens.

**Extraits de la Résolution du Conseil, du 16 juin 1997,  
relatifs au mandat donné à la B.E.I.**

*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 long terme, principalement pour les quatorze grands projets adoptés à Essen.*

Précisons que la Banque européenne d'investissement intervenait déjà dans ces différents domaines, mais de manière limitée :

- s'agissant du financement des P.M.E. innovatrices, la B.E.I. n'intervenait que par le biais de prêts globaux accordés à des banques des Etats membres, chargées de les rétrocéder ensuite aux entreprises ;

- en matière d'éducation, de santé, d'environnement urbain et de protection de l'environnement, la B.E.I. intervenait, soit en finançant ce type d'investissement à titre expérimental, soit en finançant des infrastructures lourdes, comme en matière d'urbanisme ;

- le financement des réseaux transeuropéens représentait, d'ores et déjà, l'un des principaux secteurs d'activité de la B.E.I. : la B.E.I. a ainsi investi 33 milliards d'écus à cet usage depuis le sommet de Copenhague en 1993.

#### ♦ *Le programme PASA*

Suite au mandat donné par le Conseil d'Amsterdam, la B.E.I. a élaboré un « *programme d'action spécial d'Amsterdam* » (PASA), prévu sur trois ans jusqu'à l'an 2000, destiné à traduire les orientations de la résolution sur l'emploi et la croissance en investissements ciblés et créateurs d'emplois. Le Conseil de Luxembourg a approuvé le lancement de ce programme.

Le programme PASA se compose de trois séries de mesures.

#### ➤ *Financement des P.M.E. de haute technologie et à forte croissance*

L'aspect le plus novateur du programme PASA réside dans la mise en place d'un « *guichet spécial* » destiné à soutenir les P.M.E. innovatrices. Celui-ci se compose de deux volets :

- Le guichet spécial appuiera les nouveaux instruments destinés à contribuer au financement des P.M.E. axées sur la technologie et à forte croissance. Bénéficiant de ressources pouvant aller jusqu'à un milliard d'écus, prélevées sur ses excédents, la B.E.I. offrira ainsi aux P.M.E. concernées de nouveaux mécanismes de financement, notamment des prêts globaux sur capitaux à risque, ces financements s'ajoutant aux prêts traditionnels accordés aux P.M.E. par la B.E.I.

- Un « *mécanisme européen pour les technologies* » (MET) est instauré. Le MET est un nouveau fonds de capital-risque, doté d'un capital de 125 millions d'écus, et gérés par le Fonds européen

d'investissement (F.E.I.). Le MET sera chargé de fournir des capitaux à risque aux P.M.E. intervenant dans le secteur des hautes technologies. Ses interventions pourraient générer un volume de capital-risque d'environ 800 millions d'écus.

➤ *Prêts à long terme en faveur de projets d'investissements dans les secteurs de la santé, de l'éducation, des projets urbains et environnementaux*

Les critères d'éligibilité de la B.E.I. ont été modifiés, afin de lui permettre d'octroyer des financements à long terme dans ces quatre secteurs. Ces prêts sont jugés particulièrement utiles en raison, d'une part du désengagement des Etats dans ces secteurs et, d'autre part, de leur forte potentialité en termes de créations d'emplois. Une quarantaine de projets aurait, d'ores et déjà, été sélectionnée.

➤ *Accroissement des financements en faveur des réseaux transeuropéens*

Dans le cadre du programme PASA, la B.E.I. interviendra en amont des projets et adaptera ses prêts en fonction de leurs spécificités des projets.

**Au total, ce sont près de 10 milliards d'écus de nouveaux prêts que la B.E.I. s'engage à accorder au cours des trois prochaines années, ces sommes étant appelées, par un effet de levier, à générer plus de 30 milliards d'écus de prêts. La B.E.I. met ainsi son expérience, ses réserves financières et sa solide réputation acquise sur les marchés financiers, au service de la création d'emplois en Europe.**

b) « L'initiative pour l'emploi » du Parlement européen

Soucieux de contribuer à la réussite du sommet extraordinaire sur l'emploi de Luxembourg, les 20 et 21 novembre dernier, le Parlement européen a lancé, le 23 octobre 1997, une « *initiative en faveur de l'emploi* ». Cette initiative symbolise la priorité donnée à l'emploi au niveau communautaire.

♦ *Le lancement de « l'initiative pour l'emploi »*

➤ *Une contribution au sommet européen de Luxembourg*

Lors de sa première lecture du budget communautaire pour 1998, le Parlement européen a exprimé le souhait d'apporter une contribution concrète à la stratégie commune en faveur de l'emploi en cours d'élaboration du plan communautaire, en lançant une « *initiative pour l'emploi* ». Plus précisément, il envisageait alors de consacrer, au sein de la rubrique consacrée aux politiques internes, une dotation de 150 millions<sup>(99)</sup> d'écus en faveur de l'emploi.

Soulignons que, conformément au principe de neutralité budgétaire posé par la Commission, cette initiative ne débouche sur aucune dépense nouvelle, mais repose sur une restructuration des dépenses.

➤ *L'accueil positif du Conseil européen de Luxembourg*

Le Conseil européen de Luxembourg « *s'est félicité de l'initiative du Parlement européen de renforcer les moyens budgétaires en faveur de l'emploi* ».

Il est précisé, dans les conclusions de la Présidence, que l'accord conclu entre les deux branches de l'autorité budgétaire - le Conseil et le Parlement européen - doit déboucher sur :

- un redéploiement des crédits à hauteur de 450 millions d'écus sur trois ans ;

- la création d'une nouvelle ligne budgétaire destinée à venir en aide aux P.M.E.

♦ *La concrétisation de cette initiative au travers du budget communautaire*

L'adoption du budget communautaire pour 1998 concrétise l'accord entre les deux branches de l'autorité budgétaire, marquant ainsi une inflexion en faveur de l'emploi.

---

<sup>(99)</sup> Cette dotation résultait, d'une part, d'un redéploiement de crédits au sein de la rubrique consacrée aux politiques internes, à hauteur de 75 millions d'écus, et d'un prélèvement sous la marge disponible, à hauteur des 75 millions d'écus restants.

➤ *Un nouveau titre*

Un titre nouveau (titre B5-5) est créé, consacré au « *marché de l'emploi et innovation technologique* ». Ce titre s'insère sous la rubrique consacrée aux politiques internes.

Ce titre regroupe les financements octroyés, d'une part, aux actions en faveur de l'emploi d'ores et déjà existantes, et, d'autre part, aux mesures innovantes engagées suite au Conseil européen d'Amsterdam.

➤ *Un redéploiement des crédits*

Ce titre se voit affecté, pour 1998, d'une dotation<sup>(100)</sup> de :

- 191 millions d'écus en crédits d'engagements,
- et 100 millions d'écus en crédits de paiements.

**Les « 150 millions d'écus » pour 1998 dégagés dans le cadre de l'initiative pour l'emploi correspondent donc, en réalité, à 191 millions d'écus en crédits d'engagements.**

Seule une partie des initiatives prévues dans le cadre du titre B5-5 consacré au « *marché de l'emploi et innovation technologique* » se voit affectée d'une dotation triennale de 420 **millions d'écus** pour la période 1998-2000<sup>(101)</sup>. Il s'agit des lignes B5-510 et B5-511 consacrées, respectivement, aux « *facilités technologiques pour les P.M.E.* » et aux « *entreprises conjointes européennes* », ces deux lignes bénéficiant, pour 1998, d'une dotation de 120 millions d'écus en crédits d'engagements et 60 millions d'écus en crédits de paiements.

➤ *Des actions financières spécifiques en faveur des P.M.E.*

Parmi les actions prévues dans le cadre du titre concernant le marché de l'emploi, seules trois nouvelles lignes ont été introduites. Il s'agit :

- « *des projets d'action innovateurs sur les marchés de l'emploi des Etats membres* », c'est-à-dire des projets pilotes ;
- des « *facilités technologiques* » pour les P.M.E. ;

---

<sup>(100)</sup> Ces sommes ne correspondent donc pas aux conclusions du Conseil budget, du 27 novembre 1997, lequel avait entériné un financement correspondant à 150 millions d'écus en crédits d'engagements, et 70 millions d'écus en crédits de paiements.

<sup>(101)</sup> Indiquons que le Conseil Ecofin, du 21 avril 1998, a avalisé cette dotation triennale de 420 millions d'écus. Par ailleurs, la Commission a présenté, le 19 février 1998, une proposition de décision concernant les mesures d'assistance financière aux P.M.E. innovatrices et créatrices d'emploi - initiative en faveur de la croissance et de l'emploi - (COM (98) 026 final / E 1022) destinée à donner une base égale à cette enveloppe de 420 millions d'écus.

- des entreprises conjointes européennes.

Seules ces deux dernières lignes représentent une innovation, puisqu'il est de tradition, dans le domaine social, que la Communauté participe au financement d'expériences innovantes. C'est pourquoi, sans doute, seules deux lignes font l'objet d'un financement triennal.

Les actions spécifiques en faveur des P.M.E. regrouperaient, conformément aux conclusions du sommet européen de Luxembourg, l'instauration :

- *d'un « guichet » de capital à risque* géré par le FEI, destiné à fournir des capitaux aux jeunes P.M.E. innovatrices et orientées vers les nouvelles technologies. De tels fonds présentent un double intérêt : ils permettent la naissance de P.M.E. qui, en l'absence de capitaux à risque, ne verraient pas le jour ; par ailleurs, les mécanismes d'additionalité étant extrêmement forts, les capitaux introduits permettent aux P.M.E. d'attirer des prêts additionnels extrêmement importants. Afin d'éviter le double emploi avec les fonds gérés par la Banque européenne d'investissement, les crédits dégagés par le Parlement européen seraient prioritairement affectés au démarrage des entreprises et non à leur croissance ;

- *d'un fonds de garantie des prêts accordés aux P.M.E.* Le financement des P.M.E. représente, en effet, un risque beaucoup plus grand pour les banques que celui des grandes entreprises. Un fonds de garantie permettrait donc l'accès des P.M.E. à des crédits qui leur seraient, sinon, inaccessibles ;

- *des subventions pour la création de nouvelles entreprises conjointes transnationales.*

♦ ***Les incertitudes pesant sur le financement de l'initiative pour l'emploi***

➤ ***Les obstacles à la remise en cause des dotations en faveur de l'emploi***

Dans le cadre de l'avant-projet de budget pour 1999, la Commission a marqué son accord pour pérenniser l'inflexion du budget communautaire en faveur de l'emploi.

L'avant-projet de budget pour 1999, adopté par le collège des Commissaires le 29 avril dernier, prend, en effet, en compte la dotation triennale de 420 millions d'écus pour la période 1998-2000 et prévoit une dotation de 150 millions d'écus en faveur de l'initiative pour l'emploi.

Les premières prises de position du Parlement européen relatives à la procédure budgétaire pour 1999, vont également dans le sens d'une pérennisation de l'effort communautaire en faveur de l'emploi.

Ainsi, dans la résolution adoptée le 2 avril 1998 et relative aux orientations en vue de la procédure budgétaire de 1999 (document A4-0103/98), l'Assemblée de Strasbourg « **considère que le budget 1999 doit être lui aussi un budget pour l'emploi** ; approuve l'approche de la Commission consistant à financer des mesures lancées par le Parlement européen et soutenues par le Conseil européen au mois de novembre 1997. Le **Parlement européen identifie parmi les priorités du budget pour 1999** « la création d'emplois grâce à l'investissement dans les infrastructures, la recherche et le développement, **le soutien au petites et moyennes entreprises** et à des mesures de lutte contre le chômage des jeunes et le renforcement de la cohésion ainsi que de la dimension sociale ».

Soulignons, enfin, que l'origine parlementaire de l'initiative en faveur de l'emploi semble le meilleur rempart contre son éventuelle remise en cause.

**Il semble, en effet, improbable que le Parlement européen remette en cause les dotations nouvellement dégagées en faveur de l'emploi à l'occasion de l'examen du projet de budget général des communautés pour 1999, sauf à se déconsidérer lui-même.**

➤ *Les critiques présentées à l'encontre des aides à la promotion des P.M.E.*

A ce jour, les dotations inscrites en faveur de l'initiative pour l'emploi ne font l'objet d'aucune critique.

En revanche, il n'en est pas de même pour les aides octroyées pour la promotion des P.M.E. dans le cadre de la politique des fonds structurels.

Se fondant sur les observations sévères de la Cour des comptes des Communautés européennes dans son rapport pour l'exercice 1996, M. James Elles, le Rapporteur pour la Commission du contrôle budgétaire sur le report de la décision de décharge sur l'exécution du budget pour 1996, juge « *plus que douteux que la gamme de programmes et d'initiatives presque innombrables financés (...) donne les résultats escomptés* » et s'interroge sur l'utilisation des dotations disponibles pour la promotion des P.M.E. Sur la base de ces observations, le Parlement européen, dans

sa résolution du 31 mars dernier sur le report de la décharge (document (AE-0097/98) « *s'alarme* » des observations présentées par la Cour des comptes sur la consommation et l'utilité des crédits consacrés aux P.M.E. et « *invite la Commission à présenter le relevé de toutes les mesures d'aides aux P.M.E., au titre des fonds structurels, avant le 30 juin 1998* ».

Certes, ces critiques vis-à-vis de la politique communautaire en faveur des P.M.E. ne concerne, pour l'instant, que les aides octroyées dans le cadre de la politique des fonds structurels.

Rien n'empêche, cependant, la Commission du contrôle budgétaire du Parlement européen d'étendre ces critiques aux aides versées dans le cadre de l'initiative en faveur de l'emploi. Ce risque est d'autant plus grand que cette initiative ne finance pas *stricto sensu* une politique commune, la politique de l'emploi et les mesures mises en oeuvre à l'égard des P.M.E. relevant de la compétence des Etats membres.

**Le Rapporteur souhaiterait donc obtenir des garanties sur la pérennité des financements communautaires octroyés dans le cadre de l'initiative en faveur de l'emploi du Parlement européen.**

## **2) *Des politiques communautaires mises au service de la lutte contre le chômage***

Dans le cadre de la nouvelle stratégie commune en faveur de l'emploi, la Commission n'est pas restée inactive. Ses efforts se sont déployés dans deux directions, à savoir mettre en oeuvre les lignes directrices pour 1998 et réorienter les politiques communes existant en faveur de l'emploi.

### **a) *La mise en oeuvre des lignes directrices***

Le Rapporteur ne cherchera pas à évoquer de manière exhaustive l'ensemble des initiatives lancées par la Commission, mais s'attachera à analyser celles susceptibles de soutenir la politique française actuellement mise en oeuvre.

#### **♦ *L'application d'un taux réduit de TVA aux secteurs à forte intensité de main-d'oeuvre***

##### **➤ *Le dispositif envisagé***

Dans le cadre de la ligne directrice n° 12, la Commission a présenté, le 12 novembre dernier, une communication au Conseil intitulée « *création d'emplois : possibilité d'un taux réduit de TVA sur les services à forte intensité de main-d'oeuvre à titre expérimental et sur base optionnelle*<sup>(102)</sup> ».

Cette communication s'inscrit dans le cadre des mesures concrètes en faveur de l'emploi que la Commission entend proposer au Conseil. Elle suggère aux Etats membres d'appliquer, à **titre expérimental et sur une base non obligatoire**, un taux réduit de TVA sur certains services à forte intensité de main-d'oeuvre fournie localement, sur une période limitée de trois ans, du 1er juillet 1998 au 30 juin 2001.

Cette proposition présenterait un double avantage : celui de stimuler la consommation des services concernés et celui de réintégrer dans le circuit officiel du travail une partie des activités tombées dans l'économie souterraine.

Cette expérience ne devant pas être source de distorsion de concurrence, l'application d'un taux réduit ne concernerait que les services fournis localement et non susceptibles de faire l'objet de délocalisations. La Commission évoque, à ce sujet, les activités suivantes :

- les services de réparation (autres que ceux portant sur les moyens de transport) ;
- la rénovation et la réparation de logements (à l'exception des logements neufs) ;
- les parcs de loisirs ;
- les services de nettoyage et de blanchisserie ;
- les services de proximité, tels que l'aide à domicile, les soins aux handicapés, aux personnes âgées.

#### ➤ *Les débats au sein du Conseil*

Cette communication a tout d'abord reçu un accueil mitigé du Conseil, inquiet de l'impact budgétaire de cette proposition. L'Allemagne semblait tout particulièrement soucieuse de ce risque.

La France est, en revanche, tout à fait, favorable à cette initiative, car elle y voit un moyen de stimuler les créations d'emplois dans le secteur des services de proximité.

---

(102) SEC (97) 2089 final.

Les débats au sein du Conseil évoluent progressivement. Deux points majeurs suscitent des interrogations de la part des Etats membres :

- *la définition des secteurs concernés* : la Suède, la Finlande seraient favorables à ce que le champ d'application comprenne le secteur de la restauration, l'Italie, l'entretien et la réparation des bâtiments, et la France les services de proximité ;

- *le caractère obligatoire ou facultatif du choix des secteurs concernés* : les Pays -Bas seraient favorables à un système « à la carte », chaque Etat membre était libre de choisir les secteurs auxquels il entend appliquer la mesure envisagée, à partir d'une liste définie au niveau communautaire. Le Luxembourg, la Suède, la Finlande, l'Italie et la France sont, en revanche, partisans d'un système d'autorisation générale, la France précisant que celui-ci ne devrait comporter qu'un nombre limité de secteurs, sélectionnés en fonction des créations d'emplois potentiellement envisageables.

**Considérant que l'application d'un taux réduit de TVA pourrait avoir un impact significatif sur le développement des services de proximité, le Rapporteur souhaiterait que le Gouvernement français appuie le principe de la présentation par la Commission d'une proposition de directive traduisant les principes évoqués dans la communication du 12 novembre dernier. La Commission devrait, toutefois, veiller à ce que ses propositions ne soient pas susceptibles d'engendrer des distorsions de concurrence et n'aient pas de conséquences préjudiciables à l'équilibre des finances publiques des Etats membres.**

**♦ *Une taxation des produits énergétiques, source de nouveaux financements***

Suite à l'échec des négociations communautaires portant sur l'introduction d'une taxe sur les émissions de CO<sup>2</sup>, la Commission a présenté, le 12 mars 1997, une proposition de directive du Conseil restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques (E 811).

➤ ***Le dispositif envisagé***

Estimant que les différences de structures et de taux en matière de fiscalité génèrent au sein des Etats membres une concurrence malsaine, la Commission propose d'élargir le système de taux d'imposition minima

actuellement en vigueur pour les huiles minérales à tous les produits énergétiques.

La proposition de directive prévoit ainsi l'introduction, dans son champ d'application, de l'ensemble des produits énergétiques : outre les huiles minérales déjà couvertes par les accises, seraient inclus le charbon, le gaz naturel et l'électricité. Des taux minima seraient fixés pour chacun de ces produits et seraient progressivement augmentés, en trois étapes<sup>(103)</sup>, dans un souci de favoriser le rapprochement des taux nationaux.

#### ➤ *Un dispositif au service de l'emploi*

La Commission précise que la proposition de directive ne vise nullement à accroître la charge fiscale globale des Etats membres. Elle considère, au contraire, que l'introduction d'une taxation cohérente et minimale de tous les produits énergétiques permettra aux Etats membres de disposer de recettes fiscales supplémentaires, les autorisant à réduire parallèlement les impôts et autres charges pesant sur le travail, conformément à la ligne directrice n° 11. **Autrement dit, la taxation de l'ensemble des produits énergétiques déboucherait sur une réorientation des politiques fiscales des Etats membres en faveur de la lutte contre le chômage.**

Le strict respect d'une réduction de la fiscalité du travail à hauteur des recettes fiscales engendrées par une taxation de l'ensemble des produits énergétiques permettra, selon la Commission, d'assurer la neutralité fiscale de la proposition de la Commission. C'est pourquoi la Commission invite<sup>(104)</sup> les Etats membres à « *s'efforcer d'éviter toute augmentation de leur charge fiscale globale* ».

#### ➤ *Un dispositif au service de l'environnement*

La production et la consommation d'énergie constituant l'une des principales sources de pollution environnementale, la taxation de toutes les sources énergétiques est donc susceptible d'avoir un impact direct sur cette pollution. C'est pourquoi la proposition de directive laisse une certaine flexibilité aux Etats membres pour différencier les taux de taxation selon des critères environnementaux, leur permettant aussi d'utiliser la taxation des produits énergétiques à des fins environnementales.

---

(103) En janvier 1998, janvier 2000 et janvier 2002.

(104) Article 1 de la proposition de directive.

En l'état actuel des informations disponibles, les pays scandinaves seraient extrêmement désireux d'introduire, à des fins environnementales, une taxation des produits énergétiques. La France, quant à elle, défend le principe d'une taxation des produits énergétiques, modulée en fonction de leur caractère polluant.

**Compte tenu de la nécessité de réduire les charges sociales pesant sur les bas salaires et de dégager les financements correspondants, le Rapporteur souhaite que le Gouvernement français apporte son soutien au principe d'une taxation minimale de l'ensemble des produits énergétiques, à condition toutefois que les ressources dégagées par cette réforme soient affectées à notre dispositif de réduction des charges sociales et que cette taxation serve, par le biais d'une modulation des taxes en fonction du caractère polluant des produits énergétiques, notre politique environnementale.**

*b) La réorientation des politiques communes*

**(1) Le Fonds social européen, « bras financier » des plans nationaux d'action pour l'emploi**

La Commission a présenté, le 18 mars dernier, quatre propositions de règlement<sup>(105)</sup> tendant à réformer les fonds structurels communautaires, de manière à mettre la politique de cohésion économique et sociale au service de l'emploi.

**♦ Les grandes orientations de la réforme des fonds structurels**

La réforme envisagée<sup>(106)</sup> repose sur trois axes principaux :

- une concentration géographique et thématique de ressources disponibles<sup>(107)</sup> ;
- une simplification de la gestion financière ;
- un partage plus clair des responsabilités entre les Etats membres et la Commission.

**➤ Une concentration géographique et thématique**

---

<sup>(105)</sup> COM (1998) 131 final du 18 mars 1998 / E 1061.

<sup>(106)</sup> Pour plus d'information, se reporter au rapport d'information n° 425, du 6 novembre 1997, présenté par le Président Henri Nallet, au nom de la Délégation pour l'Union européenne, sur la communication de la Commission européenne « *Agenda 2000* ».

<sup>(107)</sup> Les fonds prévus pour la période 2000-2006 s'élèvent à 275 milliards d'écus (à prix 1997), dont 210 milliards seront réservés aux quinze Etats membres actuels.

La Commission souhaite concentrer les aides octroyées dans le cadre de la politique des fonds structurels et ce, en faveur des régions les plus défavorisées.

A cette fin, le nombre d'objectifs prioritaires est ramené de sept à trois :

- deux objectifs régionaux (les objectifs 1 et 2) ;
- un objectif horizontal (objectif 3), c'est-à-dire destiné à couvrir l'ensemble du territoire communautaire.

- *Le nouvel objectif 1*, destiné à venir en aide aux régions les plus pauvres<sup>(108)</sup>, est maintenu en l'état, mais les règles d'éligibilité devront être respectées strictement.

- *Le nouvel objectif 2* vise la reconversion économique et sociale des zones en difficultés structurelles, qu'il s'agisse des zones industrielles en déclin, des zones rurales confrontées à de graves difficultés, des zones urbaines défavorisées, des régions en cours de mutation structurelle dans le secteur des services et les régions largement dépendantes de la pêche. Le nouvel objectif 2 comprend donc les actuels objectifs 2, 5a et 5b.

- *Le nouvel objectif 3* : comprend les objectifs 3 et 4 et sera axé sur l'emploi, la lutte contre l'exclusion et l'adaptation des travailleurs au changement industriel. Il s'agit là du seul objectif à caractère horizontal, c'est-à-dire destiné à s'appliquer sur l'ensemble du territoire communautaire.

#### ➤ *Une simplification de la gestion financière*

- La Commission souhaiterait améliorer l'efficacité de la politique structurelle en simplifiant les procédures, en développant les partenariats avec les acteurs locaux et en renfonçant les évaluations et les contrôles.

- Au titre des efforts de visibilité souhaités par la Commission, il convient de citer sa volonté de procéder à un **zonage** des territoires susceptibles de relever des nouveaux objectifs 1 et 2, afin que chacun de ces territoires ne relève que d'un seul programme (« *un territoire - un programme* »).

En revanche, l'objectif 3 s'appliquera à l'ensemble du territoire communautaire, mais à l'exclusion des zones relevant des nouveaux objectifs 1 et 2. Il sera donc, dans cette logique, « zoné » par défaut.

---

(108) C'est-à-dire dont le P.N.B. est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire.

♦ *Une réforme du F.S.E. au service de la stratégie européenne pour l'emploi*

➤ *Le bras financier des plans nationaux d'action pour l'emploi*

La proposition de règlement présentée par la Commission relative au F.S.E. s'inscrit dans la logique de la stratégie européenne pour l'emploi définie lors du sommet de Luxembourg des 20 et 21 novembre dernier et consacre le F.S.E. comme instrument financier destiné à soutenir les efforts déployés par les Etats membres dans le cadre des plans nationaux d'action pour l'emploi. En ce sens, le F.S.E. est destiné à devenir « *le bras financier* »<sup>(109)</sup> de l'Union dans sa stratégie en faveur de l'emploi.

La plupart des activités du F.S.E. ont été regroupées dans le nouvel objectif 3<sup>(110)</sup>, axé sur le développement des ressources humaines et applicable sur l'ensemble du territoire hors zones des objectifs 1 et 2.

Sur la période 2000-2006, le F.S.E. interviendra dans cinq domaines, définis de manière cohérente avec les lignes directrices :

*« 1 - développement de politiques actives du marché du travail pour lutter contre le chômage, pour protéger les femmes et les hommes exposés au chômage de longue durée, pour faciliter la reconversion sur le marché du travail des chômeurs de longue durée et pour soutenir l'insertion professionnelle des jeunes et des personnes qui réintègrent le marché du travail après une période d'absence ;*

*2 - promotion de l'intégration sociale et de l'égalité des chances pour tous dans l'accès au marché du travail ;*

*3 - développement, dans le cadre de la politique de l'apprentissage tout au long de la vie, de systèmes d'éducation et de formation qui améliorent et renforcent l'employabilité, la mobilité et l'insertion sur le marché du travail ;*

*4 - amélioration de systèmes permettant de promouvoir une main-d'oeuvre compétente, formée et souple, d'encourager l'innovation et*

---

<sup>(109)</sup> Expression de M. Padraig Flynn, commissaire européen en charge des affaires sociales, Europe n° 7198 du 9 avril 1998.

<sup>(110)</sup> Le F.S.E. participera, par ailleurs, à la réalisation des objectifs 1 et 2, les interventions menées dans ce cadre servant également de support aux P.N.A.E., puisque les nouveaux objectifs des fonds structurels ont été élaborés en cohérence avec les lignes directrices.

*l'adaptabilité au niveau de l'organisation du travail, de soutenir l'esprit d'entreprise et la création d'emplois et de renforcer le potentiel humain dans les domaines de la recherche, de la science et de la technologie ;*

*5 - amélioration de la participation des femmes au marché du travail, y compris leurs perspectives de carrière, leur accès à de nouvelles possibilités d'emploi et à la création d'entreprises, et réduction de la ségrégation verticale et horizontale sur le marché du travail ».*

L'élaboration de ces cinq domaines d'intervention reflète donc bien la priorité donnée, au niveau communautaire, à la prévention et à la lutte contre le chômage des jeunes et le chômage de longue durée, ainsi que le soutien dont doivent bénéficier les actions de formation, conformément aux trois premières lignes directrices pour 1998.

**Autrement dit, le F.S.E. participera au financement des mesures décidées par les Etats membres pour mettre en oeuvre, dans le cadre de leurs plans nationaux d'action pour l'emploi, les lignes directrices définies au niveau communautaire, dès lors que ces mesures correspondent aux cinq domaines précités, accompagnant ainsi les efforts des Etats membres pour réformer leurs marchés du travail.**

➤ *Les obstacles à une démarche efficace*

Si le Rapporteur ne peut que se féliciter d'une réforme destinée à soutenir efficacement et de manière cohérente les politiques des Etats membres menées en application des lignes directrices communautaires, il soulignera, toutefois, que cette démarche se heurte à plusieurs obstacles :

- Un risque de dichotomie pourrait surgir entre les plans nationaux d'action pour l'emploi, révisés tous les ans, et les priorités assignées au F.S.E., définies pour une période de sept ans.

- La Commission souhaiterait, par ailleurs, affecter 15 % des crédits sur les actions correspondant aux deux derniers domaines d'intervention du F.S.E., c'est-à-dire les mesures destinées à favoriser l'adaptabilité des entreprises et des salariés et celles relatives à l'égalité des chances.

Une telle décision irait à l'encontre de l'efficacité du dispositif. Compte tenu de la diversité des situations nationales sur le marché de l'emploi et des politiques menées, c'est à l'Etat membre - et non à l'échelon communautaire - qu'il doit revenir de définir, en concertation avec la Commission, les priorités assignées au F.S.E. sur son territoire.

- Les modalités d'intervention du F.S.E., dans le cadre de l'objectif 3, sont incompatibles avec une politique communautaire de l'emploi cohérente et égalitaire sur l'ensemble du territoire. La Commission propose, en effet, que le F.S.E. intervienne, au titre de l'objectif 3, sur l'ensemble du territoire communautaire, à l'exclusion des zones relevant des objectifs 1 et 2.

Les mesures élaborées dans le cadre du plan national d'action pour l'emploi seraient donc mises en oeuvre en bénéficiant du soutien du F.S.E., soit au titre de l'objectif 2 dans les zones relevant de cet objectif, soit au titre de l'objectif 3 sur les autres portions du territoire.

Or, les interventions du F.S.E. ne sont pas similaires, notamment en termes de population éligible, selon qu'elles relèvent de l'objectif 2 ou 3.

**Les contraintes liées aux modalités d'intervention du F.S.E. nuiraient donc gravement à une application cohérente et égalitaire du plan national d'action pour l'emploi sur l'ensemble du territoire.**

Soulignons, par ailleurs, que l'actuelle définition du champ d'intervention géographique du F.S.E. au titre de l'objectif 3 irait à l'encontre du souci communautaire de privilégier les zones de l'objectif 2, alors que celles-ci regroupent les personnes les plus défavorisées.

Les habitants des zones de l'objectif 2 ne percevront, en effet, de crédits F.S.E. que dans la mesure où le F.S.E. contribue à la réalisation de l'objectif 2. Or, l'enveloppe budgétaire de l'objectif 2 devant être partagée entre plusieurs fonds structurels, notamment le FEDER, les sommes F.S.E. disponibles au titre de l'objectif 2 seront vraisemblablement inférieures à celles versées par le F.S.E. au titre de l'objectif 3.

**Autrement dit, les personnes les plus défavorisées, parce qu'elles relèveraient de zone-objectif 2, auraient un moindre accès aux mesures emploi-formation-insertion aidées par le F.S.E.**

Indiquons, enfin, que le zonage, par défaut, de l'objectif 3 engendrerait un éclatement de la gestion de notre politique de l'emploi.

En fonction des zones de mise en oeuvre des dispositifs en faveur de l'emploi, les crédits communautaires proviendraient de deux origines distinctes (objectif 2 ou objectif 3) et obéiraient à deux logiques différentes. Les intervenants locaux seraient donc placés dans l'obligation de morceler les dispositifs nationaux, en fonction du zonage communautaire.

**Afin de préserver la cohérence et le caractère égalitaire des interventions du F.S.E., le Rapporteur estime donc nécessaire d'autoriser ce fonds à intervenir, au titre de l'objectif 3, sur l'ensemble du territoire d'un Etat membre.**

Si cette hypothèse devait être retenue, les interventions du F.S.E. au titre de l'objectif 3, destinées à soutenir les plans nationaux d'action pour l'emploi, seraient mises en oeuvre au même niveau territorial que ce plan et, dans les zones de l'objectif 2, viendraient se superposer aux mesures financées par les autres fonds structurels au titre de l'objectif 2.

**(2) Un code de conduite destiné à éviter le dumping fiscal**

L'absence d'harmonisation de la fiscalité en Europe nuit gravement au fonctionnement du marché intérieur et à l'emploi.

Favorisant la délocalisation d'activités<sup>(111)</sup>, les disparités fiscales contribuent également, indirectement, à accroître la pression fiscale pesant sur le travail, afin de compenser la baisse enregistrée sur les facteurs mobiles de production, tel le capital. Selon Mario Monti, Commissaire en charge de la fiscalité, les disparités fiscales seraient à l'origine d'un tiers du chômage européen.

**➤ *Le dispositif envisagé***

C'est pourquoi le Conseil a adopté, le 1er décembre dernier, un code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises.

Ce code de conduite est destiné à éviter les effets dommageables d'une concurrence fiscale déloyale et vise donc les mesures « *ayant, ou pouvant avoir, une incidence sensible sur la localisation des activités économiques au sein de la Communauté* ».

Dans le cadre de ce code, les Etats membres se sont engagés à geler, puis à démanteler progressivement, les mesures fiscalement dommageables dans un délai maximal de cinq ans.

A partir du 1er janvier 1998, aucune nouvelle mesure destinée à octroyer des avantages fiscaux aux entreprises ne pourra être introduite dans la législation des Etats membres. Ceux-ci disposeront alors d'un délai de 2 ans, jusqu'à l'an 2000, pour procéder à des échanges

---

<sup>(111)</sup> Les avantages fiscaux offerts aux sociétés étrangères sur des zones d'activités spécifiques sont ainsi particulièrement attractifs en Belgique, en Irlande et aux Pays-Bas.

d'information, identifier les mesures dommageables et entamer les procédures de régularisation nécessaires. A compter de l'an 2003, l'ensemble des mesures fiscalement dommageables devront avoir été éliminées.

➤ *Une lacune majeure*

Le Rapporteur ne peut que se féliciter des principes édictés par ce code. Mais il soulignera que celui-ci est dépourvu de toute portée juridique contraignante, ne constituant qu'un engagement politique des Etats membres. Aussi appelle-t-il de ses vœux la transformation des principes édictés par le code de conduite en un corps de règles juridiquement contraignantes et ce, afin de lutter contre toute tentative de dumping fiscal en Europe.

\*  
\* \*

## TRAVAUX DE LA DELEGATION

### **I. Audition de Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, le mardi 7 avril 1998**

La Délégation a entendu Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, sur le plan national d'action pour l'emploi.

**Le Rapporteur** a évoqué le contexte dans lequel intervient l'examen du plan national d'action pour l'emploi élaboré par la France en vue du sommet de Cardiff des 15 et 16 juin prochain : une stratégie en faveur de l'emploi a été décidée lors du sommet extraordinaire de Luxembourg des 20 et 21 novembre ; les Etats membres devront consacrer à la lutte contre le chômage une énergie aussi grande que celle déployée en faveur de l'application des critères de Maastricht pour la monnaie unique.

**Mme Martine Aubry**, ministre de l'emploi et de la solidarité, a souligné le caractère original de la démarche lancée, à l'initiative de la France, lors du sommet de Luxembourg en faveur de l'emploi : l'ensemble des Etats membres s'est engagé à élaborer des plans nationaux pour l'emploi comportant des engagements quantifiés, destinés à être soumis périodiquement à une évaluation commune et donnant lieu à une surveillance multilatérale comparable à celle mise en oeuvre dans le cadre de l'union monétaire. Le projet qu'elle a élaboré, et qui a été remis aux parlementaires présents, doit être soumis au Conseil des ministres du 15 avril ; il a fait l'objet d'une consultation des organisations patronales et syndicales. Ces dernières ont manifesté leur volonté d'apporter ou de compléter leurs contributions propres d'ici le Conseil de Cardiff et, en tout état de cause, avant les prochaines échéances annuelles d'examen du plan. Mme Martine Aubry s'est félicitée de l'occasion qui lui est donnée de connaître les réactions des membres de la Délégation et de la Commission des affaires sociales.

Les engagements souscrits dans ce plan sont à la fois ambitieux et réalistes : ambitieux, car la stratégie européenne pour l'emploi doit reposer sur des objectifs précis et concrets ; réalistes, car il convient de présenter à l'opinion publique et à nos partenaires un plan tenant compte

des moyens susceptibles d'être mobilisés. Le plan national d'action s'organise autour des quatre piliers définis par les lignes directrices pour l'emploi, à savoir : l'amélioration de la capacité d'insertion des jeunes et des adultes, afin de prévenir le chômage de longue durée et de lutter contre l'exclusion ; le développement de nouvelles activités dans le secteur marchand et non marchand ; l'amélioration de la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises, par la modernisation de l'organisation du travail, la réduction négociée de la durée du travail et le développement de la formation tout au long de la vie ; enfin, le développement des politiques d'égalité des chances dans la vie professionnelle et sociale pour les femmes et les handicapés.

En s'organisant autour de ces quatre piliers, le plan d'action français s'est voulu équilibré, abordant toutes les dimensions de la lutte pour l'emploi. Celle-ci s'organisera autour de trois priorités essentielles. Il s'agit tout d'abord de retrouver une croissance durable, grâce à une politique de consolidation de la demande et de maîtrise des finances publiques, à une politique en faveur de l'innovation - secteur dans lequel l'Europe et la France accusent un grave retard vis-à-vis des Etats-Unis - à une politique en faveur du développement des petites et moyennes entreprises, notamment par une baisse de leurs charges administratives. Il s'agit, en second lieu, d'améliorer les incidences de la croissance sur l'emploi par un aménagement et une réduction négociée du temps de travail, par un allègement des coûts indirects du travail, en particulier non qualifié, et par la création de nouveaux emplois dans les secteurs innovants et dans ceux répondant à des besoins collectifs non satisfaits ; les initiatives françaises prises dans le cadre du programme « nouveaux emplois, nouveaux services » font désormais école en Europe, puisque les Etats membres s'organisent pour répondre à des besoins non solvables, comme c'est le cas aux Pays-Bas, qui viennent de lancer un programme en faveur des services de proximité pour 150 000 jeunes ou bien encore au Royaume-Uni, avec son *new deal* pour les jeunes ; par ailleurs, une ligne directrice ouvre aux Etats membres la possibilité d'expérimenter l'application d'un taux réduit de T.V.A. aux activités utilisant la main-d'oeuvre de manière intensive et non exposés à la concurrence transfrontalière ; le Gouvernement demandera à la Commission et à ses partenaires que cette expérimentation puisse concerner, au-delà des services de proximité, une liste significative d'activités. Il s'agit, en dernier lieu, de faire bénéficier à tous de la croissance et notamment de favoriser, par tous les moyens, le retour à l'activité de ceux qui en sont le plus éloignés.

Ces politiques seront coûteuses et nécessiteront beaucoup de temps et d'énergie, mais elles sont indispensables pour remédier aux maux de la

société. Le Conseil de Luxembourg ayant adopté, sur ce point, des engagements particulièrement forts - offrir à tout jeune, avant son sixième mois de chômage, et à tout adulte, avant son douzième mois de chômage, *un nouveau départ* - le Gouvernement français a tenu à présenter des propositions concrètes dans le cadre de son plan d'action. Ainsi, au cours des cinq prochaines années, se verront offrir un nouveau départ, de manière progressive, non seulement les jeunes demandeurs d'emploi, avant qu'ils n'atteignent six mois de chômage, soit environ 500 000 personnes, mais aussi les adultes demandeurs d'emploi, avant leur douzième mois de chômage, ce qui représente près d'un million de personnes, ainsi que les demandeurs d'emploi jeunes ou adultes se trouvant au chômage depuis plus d'un ou deux ans, ainsi que les bénéficiaires du RMI, soit environ 950 000 personnes. Ce nouveau départ doit consister, comme le précisent les lignes directrices « *en une formation, une reconversion, une expérience professionnelle, un emploi ou toute autre mesure propre à favoriser l'insertion professionnelle* ». Il ne s'agit pas seulement d'accueillir les demandeurs d'emploi ou de se contenter de les mettre en relation avec les entreprises, mais d'offrir aux personnes concernées un appui individualisé et adapté à leurs difficultés et à leurs besoins, par le biais d'un bilan et d'une orientation professionnelle, d'une formation intégrée dans un parcours, d'un accompagnement personnalisé, contractualisé avec l'ANPE ou l'AFPA ou bien encore d'un accompagnement social individualisé lorsque les problèmes de l'individu et les handicaps sociaux se conjuguent pour empêcher un retour rapide vers l'emploi. Cet objectif d'un *nouveau départ* nécessitera de mobiliser le service public de l'emploi, de consacrer des efforts accrus à la formation en alternance pour laquelle l'engagement de l'Etat représente, dans le plan d'action, plus de 12 milliards de francs d'ici l'an 2000, d'accroître les contrats aidés dans les secteurs marchands et non marchands pour les porter dès 1998 à 750 000 personnes, de développer les stages de formation destinés aux adultes, d'assurer la montée en puissance du programme « nouveaux emplois, nouveaux services », afin d'atteindre l'objectif de 350 000 emplois pour les jeunes en l'an 2 000, enfin de développer les aides à la création d'entreprises, notamment en faveur des demandeurs d'emploi les plus anciens.

Le plan national d'action en faveur de l'emploi n'est donc pas un exercice théorique coupé des réalités, mais comprend, au contraire, des engagements précis et chiffrés. Ces engagements pourront donc faire l'objet d'un suivi et d'une surveillance comparables aux procédures mises en place dans le cadre de l'UEM. Les plans nationaux d'action seront ainsi présentés lors du Sommet de Cardiff des 15 et 16 juin prochains, puis feront l'objet d'une première évaluation lors du Conseil européen de Vienne en décembre, lequel pourra déboucher sur des recommandations

adressées aux Etats membres, comme le prévoit le nouveau Titre consacré à l'emploi dans le traité instituant la Communauté européenne. Lors de ces évaluations, les Etats membres seront donc en mesure d'échanger leurs expériences communes en matière de lutte pour l'emploi. De telles procédures, appelées à se renouveler tous les ans, garantiront que la construction communautaire s'oriente enfin vers la lutte contre le chômage.

*L'exposé de Mme Martine Aubry a donné lieu à un large débat.*

**M. Maurice Ligot** a jugé que le plan national d'action constitue un travail très intéressant et utile, qui permet d'avoir une vue globale des actions envisagées dans un proche avenir en matière d'emploi. Il a suggéré d'« activer » les dépenses de RMI afin de donner une activité aux bénéficiaires du RMI et de faciliter leur réinsertion ultérieure dans le monde du travail. S'agissant de l'allégement des charges sur les bas salaires et les industries de main-d'oeuvre, il a demandé s'il était envisagé, à la suite de l'abrogation de la loi « Borotra » sur les aides au secteur textile, d'élaborer un programme d'aides couvrant plusieurs secteurs dans lesquels les coûts de main-d'oeuvre sont prédominants et qui permettrait d'éviter des suppressions d'emplois. Evoquant le poids des secteurs de la chaussure et de l'habillement dans sa région, M. Maurice Ligot a exprimé la crainte que d'importants phénomènes de délocalisation ne s'y produisent dans les mois à venir.

S'il convient, par ailleurs, de favoriser le développement des entreprises de haute technologie, il faut être conscient du fait que celles-ci ont de grands besoins en capital, que pourraient leur procurer, par exemple, des fonds de pension. La ministre de l'emploi ne devrait-elle pas inciter l'ensemble du Gouvernement à trouver de nouvelles formules de financement des entreprises, et notamment des P.M.E. ? S'agissant de la réduction de la TVA, une étude tend à montrer que, à niveau comparable de fiscalité entre la France et les Etats-Unis, le secteur de l'hôtellerie et de la restauration serait en mesure de créer un très grand nombre d'emplois. Le Gouvernement retiendra-t-il cette suggestion ?

**M. René André**, se référant à la ligne directrice relative à la réduction des formalités et des charges administratives, a souligné la multitude de difficultés auxquelles se heurtent les P.M.E. qui veulent exporter et qui sont contraintes de subir un véritable « parcours du combattant ». Rappelant que ce problème est ancien et bien connu, il a insisté sur l'effort de modernisation nécessaire pour vaincre une forme de sclérose administrative. Evoquant la situation des personnes qui, pour toutes sortes de raisons, « restent au bord de la route », quelles que soient

les actions entreprises, il a souhaité que des solutions adaptées soient élaborées à l'échelle communautaire, afin que ces personnes puissent, comme les handicapés physiques, exercer une activité dans un secteur protégé.

**M. Didier Boulaud** a souhaité que ne soient pas négligées les plates-formes de recherche technologique qui permettent aux P.M.E. d'accomplir un effort de recherche dans les secteurs où n'existent pas de grands supports industriels. Il a interrogé la ministre sur les moyens destinés aux jeunes en situation d'échec scolaire, en citant l'exemple des centres d'insertion professionnelle pour adultes (CIPA).

**Mme Michèle Rivasi** a salué l'action du Gouvernement en faveur d'une politique européenne de l'emploi, qui lui paraît de nature à réduire le scepticisme populaire envers l'Europe. Elle a souligné la difficulté d'harmoniser la politique des Etats membres, quand certains, comme l'Irlande, pratiquent une forme de dumping fiscal. Par ailleurs, face aux difficultés de l'insertion en entreprise, ne faudrait-il pas employer dans des secteurs protégés des personnes dont les entreprises ne veulent pas ? Evoquant la question des travailleurs non qualifiés, elle s'est interrogée sur la possibilité de pénaliser, par une taxation appropriée, la substitution de moyens matériels aux moyens humains. Elle a enfin déploré l'insuffisance, en France, du développement local, résultant d'un centralisme excessif du poids des grandes surfaces et du tissu insuffisamment riche de P.M.E.-P.M.I.

Après s'être félicité du tournant pris par l'Europe en matière d'emploi, **M. François Loncle** a demandé des précisions sur la manière dont on procéderait à la comparaison des « bonnes pratiques » des Etats en ce domaine.

**Mme Odette Trupin** a également salué la qualité du plan national d'action pour l'emploi, ainsi que l'orientation nouvelle prise par l'Union européenne en faveur de la lutte contre le chômage. Abordant le thème de la formation, qui est évoqué dans quatre des lignes directrices, elle a souhaité que la France adopte une politique globale assurant la formation initiale - dont les objectifs sont à redéfinir - et la formation continue et renforçant le lien entre la première et la seconde.

**Le Rapporteur**, ayant apprécié l'avancée considérable que représente la confrontation dans un cadre communautaire des politiques nationales de l'emploi, a interrogé la ministre sur les suites auxquelles pourra donner lieu le Conseil de Cardiff, au cours duquel chaque Etat présentera son plan d'action. S'étant félicité du vote par le Parlement

européen, avec l'appui de la France, d'une ligne spécifique consacrée à l'emploi dans le budget 1998, il a demandé comment ces crédits avaient été utilisés et quelles pouvaient en être les perspectives pour 1999. Il a enfin interrogé la ministre sur les possibilités de mettre les instruments communautaires existants - Banque européenne d'investissements, Fonds structurels - au service de l'emploi. **Mme Béatrice Marre** a demandé si l'examen des politiques nationales de l'emploi donnerait lieu - comme le prévoit le Traité en matière budgétaire et financière - à des sanctions.

*Dans ses réponses, la ministre de l'emploi et de la solidarité a donné les éléments d'information suivants :*

- si la définition d'objectifs stratégiques communs et la mise en place de lignes directrices ont été pour la première fois évoquées au Conseil de Luxembourg, la lutte contre le chômage ne fera pas pour autant l'objet de politiques totalement harmonisées, tant les situations en matière de taux de chômage, de mesures nationales et de relations sociales sont diverses. Selon une démarche analogue à celle qui a été retenue pour la réalisation des critères de convergence, des objectifs communs sont fixés, mais les Etats choisissent librement les moyens permettant de les atteindre. L'emploi reste une politique nationale, mais les politiques économiques donneront lieu à une coordination, les instruments financiers et juridiques communautaires seront mobilisés en faveur de l'emploi, tandis que d'autres mesures d'harmonisation pourront être élaborées en matière sociale : après les directives déjà intervenues en matière d'hygiène et de sécurité, le projet de directive sur le temps de travail devrait progresser, de même que les négociations sur les transports routiers, où les conditions de concurrence avec certains de nos partenaires sont difficiles, et où se posent des problèmes de conditions de travail et de sécurité. Une harmonisation des politiques fiscales serait également nécessaire pour lutter contre les pratiques de « dumping fiscal » en vigueur chez certains de nos partenaires ;

- le projet de loi sur l'exclusion, actuellement en discussion, prévoit des incitations à la reprise d'activité, afin que les intéressés ne subissent pas une perte financière en acceptant un contrat à durée déterminée ou un travail à temps partiel. L'association des présidents de Conseils généraux a été saisie aux fins d'une meilleure utilisation des crédits d'insertion, souvent non dépensés ou affectés à des dépenses de fonctionnement ;

- s'agissant de la « loi Borotra », le Gouvernement français savait, dès l'origine, qu'elle était contraire au droit communautaire et les entreprises étaient informées de ce qu'elles devraient reverser les aides reçues ; un étalement de ces remboursements a pu être obtenu, de même

qu'une exonération des petites entreprises. Des négociations avec les industriels du textile et du cuir devront lier réduction du temps de travail, emploi et exonérations de charges. L'extension de la « loi Borotra » aurait représenté un coût prohibitif, qui se serait élevé au total à 80 milliards de francs ; au demeurant, l'avenir du secteur textile et du cuir n'est pas lié uniquement au coût du travail mais aussi à l'organisation de celui-ci, à l'innovation, à la capacité des entreprises de s'adapter à la demande. Une étude du CREDOC montre que 75 % des chefs d'entreprises du secteur estiment que les ristournes n'ont pas eu d'impact sur l'emploi - alors qu'elles ont coûté 40 milliards de francs - et que 90 % d'entre eux pensent que la qualité des produits est le critère principal de son succès à l'exportation ;

- la loi de finances pour 1998 comporte des mesures favorables au capital-risque ; en revanche, on peut douter que les fonds de pension auraient pu contribuer au financement des P.M.E., car l'expérience montre que ces fonds investissent surtout dans le capital des très grandes entreprises, considérées comme plus sûres ; il n'est pas envisageable, au surplus, de porter atteinte au système de retraites en vigueur, qui repose sur la répartition. S'il est vrai qu'il convient de favoriser l'épargne longue et de l'orienter vers les P.M.E., le frein principal réside dans l'attitude des banques françaises, qui refusent de prendre des risques pour le développement des P.M.E., auxquelles elles préfèrent, par exemple, le risque de l'investissement immobilier ;

- dans le secteur de l'hôtellerie et de la restauration, créateur d'emploi, c'est le coût du travail qui doit être diminué, plutôt que le taux de la TVA ;

- s'agissant de la simplification administrative, les entreprises qui veulent exporter éprouvent des difficultés en raison du nombre de formalités à accomplir ; certaines de ces formalités sont liées à l'obtention de l'agrément nécessaire pour bénéficier de la garantie de la COFACE, les banques ne voulant pas assumer ce risque. Le programme de simplification élaboré par Mme Marylise Lebranchu doit être mis en place d'ici un an : alors que la création d'une entreprise nécessite aujourd'hui 17 déclarations et un délai de trois mois, l'objectif est de ramener celui-ci à 48 heures ; les entreprises n'ayant qu'un salarié devraient bénéficier d'un régime totalement simplifié, toutes leurs déclarations étant centralisées auprès d'un seul organisme qui effectuerait l'ensemble des formalités ;

- le handicap social est déjà, dans une large mesure, pris en compte puisque l'on évalue à 6 à 8 % l'augmentation annuelle du nombre d'handicapés, chiffre qui excède celui des handicapés physiques ou

mentaux ; plutôt que d'aboutir à une situation comparable à celle des Pays-Bas, où les statistiques font état de 5 % de chômeurs et 15 % d'handicapés, il est préférable de recourir à des mesures d'insertion, par des emplois protégés qui permettent de recevoir un salaire en contrepartie de l'exercice d'une tâche utile ;

- les plates-formes de recherche, et plus généralement celles consacrées à la formation ou à l'ingénierie, sont encore trop rares en France ; certaines d'entre elles sont créées dans le cadre d'I.U.T., avec le concours de la CGPME ; des formations spécifiques sont destinées aux P.M.E., afin de permettre à un chef d'entreprise d'être secondé par une personne de niveau « bac + 2 » ;

- pour les jeunes rencontrant de grandes difficultés, le plan national d'action pour l'emploi prévoit l'augmentation du nombre de « classes-relais » destinées à l'accueil temporaire des jeunes en voie de déscolarisation et de jeunes pouvant être pris en charge dans les sections d'enseignement général et professionnel adapté ; cette question doit être approfondie en collaboration avec le ministère de l'éducation nationale ;

- les secteurs protégés doivent être développés car bon nombre de personnes ne pourront pas travailler en entreprise, surtout celles ayant atteint un certain âge ; pour elles, on aura recours aux contrats emploi solidarité, aux contrats emploi consolidé ou aux entreprises d'insertion ; en revanche, l'expérience montre que les jeunes et les adultes, même en situation de très grande difficulté, peuvent être ramenés vers le marché du travail, à condition de leur apporter un accompagnement durable ; le programme « Trace » et l'idée du « nouveau départ » relèvent de cette logique, qui doit permettre au demandeur d'emploi de disposer, à tout moment, grâce à un suivi dans l'accompagnement, du dispositif le plus favorable à son retour à l'emploi ; dans cet esprit, les crédits d'insertion des départements devraient être globalisés afin de pouvoir être utilisés de manière plus souple ;

- un bilan des actions entreprises en faveur de l'emploi sera dressé sous la présidence autrichienne au second semestre de 1998 ; la Commission européenne travaille actuellement sur les indicateurs quantifiés qui permettront d'apprécier la valeur des bilans qui seront alors présentés ; la comparaison des bonnes pratiques sera réalisée au fur et à mesure, les Etats membres pouvant être amenés à présenter leurs programmes nationaux lors des réunions du « Conseil Affaires sociales », qui devient le lieu d'un véritable échange sur les politiques nationales ; en revanche, il n'existe pas, en ce domaine, de sanctions susceptibles d'être infligées aux Etats membres ;

- le lien entre la formation professionnelle initiale et la formation continue doit être renforcé, cette tâche étant d'ailleurs celle du Secrétariat d'Etat confié à Mme Nicole Péry ; un bilan du système français de formation, portant également sur les circuits de financement, les problèmes pédagogiques et les nouvelles techniques de formation, devrait être dressé à l'automne prochain avec l'ensemble des partenaires - régions, organisations syndicales et patronales - et à partir duquel le Gouvernement proposera des grandes orientations, afin de permettre à chacun d'accéder à la formation tout au long de sa vie, et notamment d'utiliser les périodes de chômage et de changement d'activité pour progresser ; ce bilan sera également l'occasion d'étudier les voies d'une simplification de dispositifs complexes et d'une meilleure utilisation des financements disponibles.

## **II. Réunion du jeudi 14 mai 1998**

**Le Rapporteur** a indiqué que son rapport faisait le point sur les initiatives communautaires précédemment prises et sur l'inflexion de la Communauté en faveur de l'emploi depuis les Conseils européens d'Amsterdam, des 16 et 17 juin 1997, et de Luxembourg, des 20 et 21 novembre dernier, avant d'analyser les plans nationaux d'action pour l'emploi présentés par les Etats membres en vue du Conseil de Cardiff des 15 et 16 juin prochain. Il a exprimé le souhait que la Délégation se prononce en faveur d'une proposition de résolution, laquelle pourrait alimenter un débat en séance publique sur l'Europe et l'emploi, et permettre à l'Assemblée de se prononcer sur un texte, préalablement au Conseil de Cardiff.

Présentant les grandes lignes de ce rapport, il a rappelé que le chômage demeurait le talon d'Achille de l'Europe, puisqu'il touche actuellement 18 millions de personnes et se trouve à l'origine d'inquiétants phénomènes de paupérisation et d'exclusion. Certes, l'Union européenne s'efforce depuis longtemps de lutter contre le chômage, notamment par le biais des fonds structurels ; de nombreuses initiatives, comme le livre blanc « croissance, compétitivité, emploi » de M. Jacques Delors, ont été lancées en faveur d'une Europe de l'emploi, mais elles n'ont pu aboutir faute de volonté politique. Globalement, les efforts de la Communauté se sont plus traduits par des déclarations que par des actes. C'est pourquoi la stratégie communautaire lancée par le Conseil européen de Luxembourg marque un véritable tournant : il s'agit désormais de consacrer à la lutte contre le chômage les mêmes efforts que ceux déployés pour le passage à la monnaie unique.

Cette stratégie repose sur une coordination des politiques nationales de l'emploi des Etats membres, le Conseil n'étant habilité qu'à définir les lignes directrices devant guider la mise en oeuvre de ces politiques et à examiner, tous les ans, les résultats des mesures adoptées. Il s'agit donc d'une politique commune tout à fait spécifique, combinant avec pertinence coopération inter-étatique et actions communautaires.

Il a rappelé les trois étapes majeures de cette procédure de coopération : la définition chaque année de lignes directrices par le Conseil européen, l'insertion de ces lignes directrices dans des plans nationaux d'action pour l'emploi élaborés au niveau des Etats membres et, enfin, l'examen des mesures nationales de nature à mettre en oeuvre les lignes directrices et la redéfinition de ces dernières.

Pour 1998, le Conseil européen de Luxembourg a retenu dix-neuf lignes directrices, parmi lesquelles trois priorités essentielles se dessinent : la prévention du chômage des jeunes , la lutte contre le chômage de longue durée et la priorité donnée à la formation professionnelle, destinée à améliorer la capacité d'insertion des chômeurs sur le marché du travail. Il a également relevé que les lignes directrices pour 1998 indiquaient clairement que la réduction du temps de travail pouvait être conçue comme un outil de modernisation des entreprises, contribuant ainsi à améliorer leur compétitivité et à lutter contre le chômage.

La stratégie communautaire définie à Luxembourg paraît de nature à enclencher une nouvelle dynamique en faveur de l'emploi. Certes, cette stratégie ne peut éradiquer le chômage du jour au lendemain, mais, sur le modèle de la convergence des politiques économiques réalisée pour le passage à la monnaie unique, elle devrait imposer aux Etats membres « *un stress de la convergence* », garantissant ainsi que des mesures effectives seront appliquées. Par ailleurs, la méthode retenue n'impose aux Etats membres aucune stratégie uniforme, mais les invite à élaborer leur propre remède au chômage tout en s'inspirant des politiques menées dans les autres Etats membres.

La stratégie élaborée à Luxembourg est désormais en marche : au cours du mois d'avril, les Etats membres, même les plus réticents à la notion même de ligne directrice en ce domaine, ont présenté leur plans nationaux d'action pour l'emploi et la Commission procède à un premier examen de leur contenu. Cette stratégie n'en était qu'à ses débuts et n'a de chance d'aboutir que si les parlements nationaux se saisissent de cette question.

C'est pourquoi le Rapporteur a tenu à analyser, dans son rapport, les méthodes de lutte contre le chômage préconisées dans les lignes directrices et à étudier les mesures retenues par les Etats membres dans le cadre de la préparation de leurs plans nationaux d'action pour l'emploi. Il a souligné que deux plans - celui de la France et celui de la Finlande - avaient été salués par la Commission pour leur caractère complet et novateur.

*Un large débat a suivi l'exposé du Rapporteur.*

S'étant félicité des pistes de réflexion, riches et nombreuses, contenues dans le rapport, **M. Gérard Fuchs** a fait part des réserves que lui inspire un paragraphe de la proposition de résolution, selon lequel la croissance ne saurait, à elle seule, réduire substantiellement le niveau du chômage. Pour lui, cette logique doit être inversée, car la politique de l'emploi est d'abord une politique de croissance, d'autant plus que l'Europe dispose de nouvelles marges de croissance. Dans le contexte actuel où il n'existe pas d'institution chargée de la coordination des politiques économiques, il conviendrait de la confier au Conseil de l'Euro, ce qui permettrait de mettre en oeuvre une politique de croissance en faveur de l'emploi.

**M. Pierre Brana** a souligné le désintérêt manifesté par les chômeurs et les travailleurs en situation de précarité à l'égard d'une Europe qui, selon eux, les oublie, les néglige, voire les méprise. Il est urgent que l'Union européenne mette en oeuvre une stratégie en faveur de l'emploi, à défaut de laquelle une partie de la population - notamment celle des régions défavorisées - restera indifférente ou hostile envers l'Union européenne.

Tout en approuvant la nécessité de faire reposer la politique de l'emploi sur une politique de croissance, il a insisté pour que l'on mette l'accent sur la formation continue, source d'adéquation entre l'offre et la demande d'emplois. Il s'est enfin demandé si les organisations syndicales européennes avaient formulé des propositions.

**M. Christian Jacob**, partageant sur ce point l'analyse de M. Fuchs, a insisté sur l'approche économique de la lutte contre le chômage : pour lui, c'est une action de promotion des produits industriels européens sur les marchés extérieurs qu'il faudrait conduire pour contribuer à la création d'emplois. Une ouverture réciproque des marchés devrait être organisée entre l'Europe, les Etats-Unis et le Japon, compte tenu de normes équitables en matière d'emploi, de protection sociale et d'environnement.

Il convient donc de formuler des contre-propositions face aux demandes formulées par les Etats-Unis en faveur de l'ouverture des marchés.

**Mme Nicole Ameline** a estimé que l'examen de la proposition de résolution était, d'emblée, faussée par le décalage entre le souci de coordonner les politiques nationales de l'emploi et l'absence de cohérence des choix économiques, lesquels relèvent de la responsabilité des Etats : à ses yeux, les choix du Gouvernement en matière d'organisation du travail et de dépenses publiques risquent, en isolant la France, de compromettre cette coordination.

**M. Maurice Ligot** a convenu d'un changement d'attitude de nos partenaires sur le problème de l'emploi, tout en l'estimant largement lié au retour de la croissance, qui permet d'envisager des mesures en faveur de l'emploi.

Déclarant partager l'analyse de M. Fuchs sur le rôle moteur de la croissance en matière d'emploi, il a approuvé les développements consacrés par le Rapporteur à l'abaissement des charges sociales et fiscales pour soutenir la croissance, tout en relevant, comme le fait celui-ci, que de telles mesures ont été prises par le précédent Gouvernement.

Réservé à l'égard des critiques formulées par le Rapporteur à l'encontre de la politique suivie en Grande-Bretagne - dont il a, au contraire, fait ressortir les succès - M. Maurice Ligot a rappelé que, si la Commission européenne avait salué la qualité du document français, elle avait néanmoins jugé inadéquate la politique de la France en matière de durée du travail.

Il a enfin exprimé le souhait, compte tenu de l'importance du rapport et de la proposition de résolution, que l'examen de celle-ci puisse être poursuivi lors d'une réunion ultérieure de la Délégation.

**M. Yves Dauge** a évoqué une communication récente de Mme Edith Cresson sur la politique des Etats membres en matière d'innovation, de recherche et de brevets, qui souligne la difficulté qu'éprouvent les Européens à articuler recherche et création d'emplois.

Pour lui, l'accent doit être mis sur cette question parmi les mesures envisagées, tandis que l'Europe doit faciliter le dépôt des brevets, dont le coût est encore dix fois plus élevé qu'aux Etats-Unis.

Dans ses réponses aux intervenants, **le Rapporteur** a exprimé à nouveau le souci de faire en sorte que la Délégation dispose du temps nécessaire pour se prononcer sur le rapport et la proposition de résolution, le texte de celle-ci ayant été adressé aux membres de la Délégation avant la réunion. Mais, compte tenu de son ordre du jour et de l'hypothèse d'un débat en séance publique, il leur semble préférable que la Délégation statue dès aujourd'hui. Enfin, le thème sera évoqué régulièrement par la Délégation, et, en tout état de cause, à l'occasion du Conseil européen de Vienne.

Soulignant sa divergence avec Mme Nicole Ameline sur l'analyse de la politique gouvernementale en matière d'emploi, le Rapporteur s'est dit convaincu que celle-ci n'aura pas pour effet d'isoler la France de ses partenaires européens, notre pays étant pleinement en mesure de participer de façon active aux nouvelles orientations communautaires.

Exprimant son accord avec les observations présentées par MM. Gérard Fuchs, Christian Jacob et Maurice Ligot sur le rôle moteur de la croissance dans la relance de l'emploi et sur une modification de la proposition de résolution en ce sens, le Rapporteur a jugé également indispensable, au regard de l'importance que revêtent aujourd'hui dans les Etats membres les phénomènes de chômage des jeunes et de chômage de longue durée, la conduite d'une politique sociale active et spécifique.

Après avoir souscrit aux observations de M. Pierre Brana sur l'importance de la formation, dont il a rappelé qu'elle figure parmi les lignes directrices pour l'emploi pour 1998 et estimé que le dispositif de la proposition de résolution pourrait être renforcé en ce sens, le Rapporteur a proposé aux membres de la Délégation aborder l'examen du contenu de celle-ci.

**M. Christian Jacob** a exprimé des réserves sur la proposition de résolution, estimant qu'elle consistait surtout à donner un *satisfecit* à l'action gouvernementale en matière d'emploi et se limitait à une approche sociale de la lutte contre le chômage sans évoquer la nécessité pour l'Europe de conquérir des parts de marchés nouvelles.

A l'issue d'un large débat auquel ont participé **Mmes Michèle Alliot-Marie et Béatrice Marre, MM. Gérard Fuchs, Pierre Brana, François Guillaume, Christian Jacob, Maurice Ligot** et le Rapporteur, la Délégation a modifié le dispositif proposé par celui-ci.

A l'initiative de M. Gérard Fuchs, la cohérence du texte a été renforcée et une référence expresse au rôle du Conseil de l'Euro a été

introduite. A la demande de M. Maurice Ligot et de Mme Michèle Alliot-Marie, le texte évoque l'aménagement et la réorganisation du travail plutôt que la réduction de sa durée. En outre, le dispositif de la proposition a été simplifié sur la suggestion de Mme Béatrice Marre et de M. Maurice Ligot.

Aux termes de la proposition de résolution que la Délégation a décidé de déposer par l'intermédiaire de son Rapporteur, *l'Assemblée nationale* :

*1 - Estime urgent, sans méconnaître l'ensemble des initiatives de la Communauté lancées dans le passé, notamment le Livre Blanc « croissance, compétitivité, emploi » de M. Jacques Delors - que l'Union européenne s'attache, enfin, à lutter efficacement contre le chômage, sauf à voir une partie de nos concitoyens se désintéresser des enjeux de la construction communautaire et l'Europe perdre progressivement sa crédibilité*

*2 - Observe que les politiques de stabilité monétaire et d'assainissement des finances publiques menées par les Etats membres ouvrent désormais la voie à une perspective de croissance forte et durable ;*

*3 - Considère, à cet égard, qu'une meilleure coordination des politiques économiques nationales, pour laquelle le Conseil de l'euro devra jouer un rôle essentiel, permettrait à l'Union européenne de connaître un taux de croissance plus élevé, dont elle a collectivement le potentiel ;*

*4 - Considère, cependant, que le retour d'une croissance forte et durable ne saurait, à lui seul, réduire suffisamment le niveau du chômage, alors que celui-ci touche désormais 18 millions de personnes en Europe et est à l'origine de phénomènes dramatiques de pauvreté et de précarité ;*

*5 - Se félicite, en conséquence, que la France ait obtenu, lors du Conseil européen extraordinaire de Luxembourg des 20 et 21 novembre dernier, un infléchissement de la politique communautaire en faveur de l'emploi et de la croissance, des engagements précis de la part des Etats membres - les « objectifs » de Luxembourg - et une procédure de surveillance multilatérale permettant de consacrer à la lutte contre le chômage la même énergie que celle déployée en faveur de la monnaie unique ;*

6 - *Souligne qu'au travers de l'adoption des lignes directrices pour 1998, se dessine une nouvelle approche du marché du travail, cherchant à concilier l'adaptation aux besoins de souplesse des entreprises avec la sécurité des salariés ;*

7 - *Note avec intérêt que les lignes directrices pour 1998 insistent sur l'urgence de lutter, de manière préventive, contre le chômage des jeunes et le chômage de longue durée, en favorisant la formation et l'insertion professionnelle, et sur la nécessité de promouvoir l'aménagement et la réorganisation du travail ;*

8 - *Se félicite de l'élaboration des plans nationaux d'action pour l'emploi ;*

9 - *Regrette, toutefois, que tous les Etats membres n'aient pas défini des objectifs quantifiés, assortis d'un calendrier précis, sur les trois lignes directrices jugées prioritaires ;*

10 - *Souligne la démarche constructive adoptée par le Parlement européen et la Banque européenne d'investissement pour redéployer les moyens budgétaires communautaires en faveur de l'emploi, ainsi que des efforts de la Commission européenne pour réorienter les politiques communes en faveur de l'emploi ;*

11 - *Rappelle que la présentation des plans nationaux d'action pour l'emploi lors du Sommet de Cardiff des 15 et 16 juin prochain ne marquera qu'une première étape dans le processus de coordination des politiques nationales de l'emploi des Etats membres et qu'il conviendra, par la suite, de veiller chaque année à la mise en oeuvre effective de ces plans et pour la première fois lors du Conseil européen de Vienne en décembre prochain ;*

12 - *Demande au gouvernement français d'obtenir :*

- *la poursuite de l'effort entrepris pour donner un rôle dynamique au Conseil de l'euro ;*

- *des garanties quant à la pérennité des crédits dégagés, à partir de 1998, par l'accord entre le Conseil et le Parlement européen dans le cadre de « l'initiative pour l'emploi » du Parlement européen ;*

- *la présentation par la Commission d'une proposition de directive tendant à autoriser, à titre expérimental et sur une base volontaire, l'application d'un taux de TVA réduit aux services à forte*

*intensité de main-d'oeuvre, tout en limitant cette dérogation, dans un souci d'économie budgétaire, à un nombre limité de secteurs, comprenant notamment les services de proximité ;*

- *l'élaboration de textes communautaires reprenant les préceptes prévus par le code de bonne conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises du 1er décembre dernier, afin de lutter contre la concurrence fiscale dommageable ;*

- *que la réforme des fonds structurels européens permette effectivement au Fonds social européen de servir de « bras financier » des plans nationaux d'action pour l'emploi des Etats membres, en veillant à ce que l'objectif 3 couvre l'ensemble du territoire national ;*

- *la relance des quatorze projets de réseaux transeuropéens de transports jugés prioritaires lors du Conseil européen d'Essen, pour lesquels un calendrier précis, ainsi qu'un plan de financement, devraient être élaborés.*

## **CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION**

**Après avoir examiné la proposition de règlement (CE) du Conseil relative au Fonds social européen (COM (1998) 131 final du 18 mars 1998 / E 1061) et compte tenu des appréciations portées sur ce texte dans le présent rapport d'information, la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne a été d'avis de conclure à l'opportunité du dépôt de la proposition de résolution suivante, qu'en son nom je vous demande de bien vouloir adopter :**

### **PROPOSITION DE RESOLUTION**

**L'Assemblée nationale,**

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

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

**- 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 communication de la Commission au Conseil, du 12 novembre 1997, relative à la possibilité d'un taux de TVA réduit sur les services à forte intensité de main-d'oeuvre à titre expérimental et sur une base optionnelle,**

**- Vu la résolution en date du 1er décembre 1997 du Conseil et des représentants des gouvernements des Etats membres réunis au sein du Conseil, sur un code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises,**

**1 - Estime urgent, sans méconnaître l'ensemble des initiatives de la Communauté lancées dans le passé, notamment le Livre Blanc « croissance, compétitivité, emploi » de M. Jacques Delors, que l'Union européenne s'attache, enfin, à lutter efficacement contre le chômage, sauf à voir une partie de nos concitoyens se désintéresser des enjeux de la construction communautaire et l'Europe perdre progressivement sa crédibilité ;**

**2 - Observe que les politiques de stabilité monétaire et d'assainissement des finances publiques menées par les Etats membres ouvrent désormais la voie à une perspective de croissance forte et durable ;**

**3 - Considère, à cet égard, qu'une meilleure coordination des politiques économiques nationales, pour laquelle le Conseil de l'euro devra jouer un rôle essentiel, permettrait à l'Union européenne de connaître un taux de croissance plus élevé, dont elle a collectivement le potentiel ;**

**4 - Considère, cependant, que le retour d'une croissance forte et durable ne saurait, à lui seul, réduire suffisamment le niveau du chômage, alors que celui-ci touche désormais 18 millions de personnes en Europe et est à l'origine de phénomènes dramatiques de pauvreté et de précarité ;**

**5 - Se félicite, en conséquence, que la France ait obtenu, lors du Conseil européen de Luxembourg des 20 et 21 novembre dernier, un infléchissement de la politique communautaire en faveur de l'emploi et de la croissance, des engagements précis de la part des Etats membres - « les objectifs de Luxembourg » - et une procédure de surveillance multilatérale permettant de consacrer à la lutte contre le chômage la même énergie que celle déployée en faveur de la monnaie unique ;**

**6 - Souligne qu'au travers de l'adoption des lignes directrices pour 1998, se dessine une nouvelle approche du marché du travail, cherchant à concilier l'adaptation aux besoins de souplesse des entreprises avec la sécurité des salariés ;**

**7 - Note avec intérêt que les lignes directrices pour 1998 insistent sur l'urgence de lutter contre le chômage des jeunes et le chômage de longue durée, en favorisant la formation et l'insertion professionnelle, et sur la nécessité de promouvoir l'aménagement et la réorganisation du travail ;**

**8 - Se félicite de l'élaboration des plans nationaux d'action pour l'emploi ;**

**9 - Regrette, toutefois, que tous les Etats membres n'aient pas défini des objectifs quantifiés, assortis d'un calendrier précis, sur les trois lignes directrices jugées prioritaires ;**

**10 - Souligne la démarche constructive adoptée par le Parlement européen et la Banque européenne d'investissement pour redéployer les moyens budgétaires communautaires en faveur de l'emploi, ainsi que les efforts de la Commission européenne pour réorienter les politiques communes en faveur de l'emploi ;**

**11 - Rappelle que la présentation des plans nationaux d'action pour l'emploi lors du Sommet de Cardiff des 15 et 16 juin prochain ne marquera qu'une première étape dans le processus de coordination des politiques nationales de l'emploi des Etats membres et qu'il conviendra, par la suite, de veiller chaque année à la mise en oeuvre effective de ces plans et pour la première fois lors du Conseil européen de Vienne en décembre prochain ;**

**12 - Demande au gouvernement français d'obtenir :**

- la poursuite de l'effort entrepris pour donner un rôle dynamique au Conseil de l'euro ;

- des garanties quant à la pérennité des crédits dégagés, à partir de 1998, par l'accord entre le Conseil et le Parlement européen dans le cadre de « l'initiative pour l'emploi » du Parlement européen ;

- la présentation par la Commission d'une proposition de directive tendant à autoriser, à titre expérimental et sur une base volontaire, l'application d'un taux de TVA réduit aux services à forte intensité de main-d'oeuvre, tout en limitant cette dérogation, dans un souci d'économie budgétaire, à un nombre limité de secteurs, comprenant notamment les services de proximité ;

- l'élaboration de textes communautaires reprenant les préceptes prévus par le code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises du 1er décembre dernier, afin de lutter contre la concurrence fiscale dommageable ;

- que la réforme des fonds structurels européens permette

**effectivement au Fonds social européen de servir de « bras financier » aux plans nationaux d'action pour l'emploi des Etats membres, en veillant à ce que l'objectif 3 couvre l'ensemble du territoire national ;**

- **la relance des quatorze projets de réseaux transeuropéens de transport jugés prioritaires lors du Conseil européen d'Essen, pour lesquels un calendrier précis, ainsi qu'un plan de financement, devraient être élaborés.**



**ANNEXES**



**Annexe 1 :**  
**Conclusions de la Présidence du Conseil européen d'Essen**  
**des 9 et 10 décembre 1994 en matière d'emploi**

La lutte contre le chômage et l'égalité des chances entre hommes et femmes resteront la tâche prioritaire de l'Union européenne et de ses Etats membres. L'actuelle reprise facilite cette tâche, mais ne peut à elle seule résoudre les problèmes de l'emploi et du chômage en Europe. C'est pourquoi il nous faut faire de nouveaux efforts pour résoudre les problèmes structurels. A cet égard, un rôle important revient au dialogue entre les partenaires sociaux et le monde politique, dialogue dans lequel chacun doit assumer pleinement les responsabilités qui sont les siennes.

Les mesures à prendre devraient porter aussi sur les cinq grands domaines suivants :

1) Amélioration des perspectives d'emploi des travailleurs par la promotion des investissements dans la formation professionnelle. A cet égard, la qualification professionnelle, notamment des jeunes, joue un rôle déterminant. Un maximum de personnes devraient bénéficier d'une formation et d'une formation continue qui leur permettent, en continuant d'apprendre pendant toute leur vie, de s'adapter aux modifications dues au progrès technologique, afin de réduire le risque de perdre leur emploi.

2) Augmentation de l'intensité de l'emploi de la croissance, en particulier par :

- une organisation plus souple du travail, qui réponde tant aux souhaits des travailleurs qu'aux exigences de la concurrence ;

- une politique salariale qui favorise les investissements créateurs d'emplois, ce qui, dans la situation actuelle, requiert des accords salariaux placés sous le signe de la modération et prévoyant des augmentations d'un niveau inférieur à celui de la croissance de la productivité ;

- et, enfin, l'encouragement d'initiatives, en particulier aux niveaux régional et local, permettant de créer des emplois qui répondent à des exigences nouvelles, par exemple dans le domaine de l'environnement et des services sociaux.

3) Abaissement des coûts salariaux indirects dans une proportion suffisante pour qu'il répercute de manière sensible sur les décisions relatives à l'embauche de travailleurs, en particulier non qualifiés. Le problème des coûts salariaux indirects ne peut être résolu que par un effort conjoint des milieux économiques, des syndicats et du monde politique.

4) Accroissement de l'efficacité de la politique du marché du travail :

Il convient d'augmenter l'efficacité de la politique de l'emploi en évitant les pratiques qui sont un facteur de démotivation à l'égard du travail et en passant d'une politique passive à une politique active du marché du travail. La motivation individuelle pour une recherche permanente d'un travail sur le marché général de l'emploi doit être maintenue. Il doit être tenu compte de cet élément, en particulier pour la définition des mesures d'aide aux revenus.

Il y a lieu de vérifier à intervalles réguliers si les instruments de la politique du marché du travail sont nécessaires et efficaces.

5) Renforcement des mesures en faveur des groupes particulièrement touchés par le chômage :

Il convient de déployer des efforts particuliers en faveur des jeunes, notamment de ceux qui, lorsqu'ils quittent l'enseignement, ne disposent pratiquement d'aucune qualification, en leur proposant soit un emploi soit une formation.

La lutte contre le chômage de longue durée doit être une priorité de la politique du marché du travail. Vu la très grande diversité des groupes touchés par le chômage de longue durée et de leurs besoins, différentes mesures politiques s'imposent à cet égard sur le marché du travail.

Une attention particulière doit également être accordée à la situation difficile des travailleurs âgés et des femmes au chômage.

Le Conseil européen demande aux Etats membres de traduire ces recommandations en matière de politiques nationales dans un programme pluriannuel en tenant compte des spécificités de leur situation économique et sociale. Il invite le Conseil des ministres responsables des affaires sociales et de l'emploi et le Conseil « Questions économiques et financières » ainsi que la Commission à suivre attentivement l'évolution de l'emploi, à examiner les politiques correspondantes des Etats membres et à faire rapport chaque année au Conseil européen, pour la première fois en décembre 1995, sur les nouveaux progrès réalisés sur le marché de l'emploi.

A l'aide des premiers rapports, il sera procédé à un examen, d'une part, des effets des régimes fiscaux et des régimes d'aides sur la disponibilité à proposer et à occuper un emploi et, d'autre part, des relations entre croissance économique et environnement, ainsi que des conséquences qui en découlent pour la politique économique. Le Conseil européen prend connaissance avec intérêt des informations données par le Président Delors sur la mutation du modèle actuel de croissance économique et des objectifs économiques par rapport à l'environnement et à la gestion du temps.

Le Conseil européen a également pris connaissance des expériences du Danemark, de l'Irlande et du Portugal en ce qui concerne la mise au point d'un cadre du niveau national et de structures et procédures sur le plan local, pour appuyer ainsi une approche intégrée du développement au niveau local.

**Annexe 2 :**  
**Déclaration sur l'emploi du Conseil européen de Madrid**  
**des 15 et 16 décembre 1995**

**MISE EN OEUVRE DE L'APPROCHE ADOPTÉE PAR L'UNION EUROPEENNE**  
**DANS LE DOMAINE DE L'EMPLOI**

**La lutte contre le chômage doit rester la toute première priorité pour l'Union européenne.**

Comme l'ont réaffirmé les Conseils européens d'Essen et de Cannes, la lutte contre le chômage et pour l'égalité des chances reste la tâche la plus importante de l'Union européenne et de ses Etats membres.

Le présent rapport du Conseil et de la Commission vise à remplir le mandat qui leur a été donné par le Conseil européen, à savoir faire rapport sur les mesures prises et les progrès réalisés par les Etats membres en vue de la mise en oeuvre des orientations d'Essen. Les développements récents en termes de politique et de coordination ont montré la valeur des accords dégagés lors des Sommets d'Essen en 1994 et de Cannes en 1995, qui ont suscité une forte mobilisation des Etats membres en ce qui concerne tant les politiques macro-économiques que structurelles.

Le taux de chômage dans l'Union européenne, qui a diminué par rapport à son niveau record de 11,4 % au milieu de l'année 1994, s'élève actuellement à 10,5 % et touche près de 18 millions de personnes. D'un niveau inacceptable, le chômage concerne presque tous les Etats membres. Il résulte essentiellement de l'absence d'une croissance économique soutenue pendant plusieurs années, de la rigidité des marchés des produits et des services due à une surréglementation et à une concurrence insuffisante, et d'une inadéquation entre les compétences offertes par la main-d'oeuvre et les besoins du marché du travail qui se modifient en raison de l'évolution de la technique et de la productivité créant ainsi une disparité entre le coût total de la main-d'oeuvre et la productivité.

Le Conseil européen d'Essen en 1994 s'est mis d'accord sur un effort commun pour lancer et renforcer un processus de réforme structurelle visant à améliorer le fonctionnement des marchés du travail. Cela devrait permettre de renforcer la capacité de l'économie de créer de nouveaux emplois et de nouvelles ressources. Les politiques structurelles elles-mêmes ont un rôle à jouer dans le développement de la croissance et la création d'emplois en permettant des niveaux d'emploi plus élevés sans que cela ne crée de tensions inflationnistes défavorables. Toutefois, de telles politiques structurelles ne seront pleinement efficaces que si elles sont soutenues par une politique macro-économique orientée sur la stabilité, qui favorise l'investissement et la création de nouveaux emplois. Une croissance économique satisfaisante est nécessaire pour réduire le chômage.

Il s'avère que le chômage devient, pour une grande partie, un phénomène structurel et se caractérise par l'allongement des périodes de chômage et par son incidence particulièrement grave sur certaines catégories de personnes, c'est-à-dire les personnes n'ayant que peu de qualifications, les jeunes et les femmes. C'est pourquoi le Conseil et la Commission estiment que

le moment est venu d'envisager une concentration plus poussée des efforts, dans le cadre de la stratégie adoptée à Essen en matière d'emploi, en ce qui concerne :

- l'intégration des jeunes dans la vie active,
- la prévention du chômage de longue durée,
- la réalisation d'une égalité des chances pour les hommes et les femmes dans la vie active.

### **Le contexte économique actuel, une chance à saisir**

Ces dernières années, un processus de reprise macro-économique s'est déclenché. Les résultats globaux des principaux facteurs affectant l'activité économique sont en général positifs et offrent une possibilité de poursuivre ces politiques de l'emploi :

- l'Europe connaît maintenant une inflation moyenne de 3 % - en baisse par rapport aux dernières décennies - et selon les prévisions, les taux resteraient faibles ;

- les augmentations nominales des salaires sont inférieures à 4 % et les coûts salariaux unitaires réels diminuent nettement ;

- l'industrie européenne obtient de bons résultats sur les marchés mondiaux. Les exportations sont maintenant plus élevées que les importations. Les échanges extra-communautaires enregistrent un excédent d'1 % environ du PIB. Au cours des dernières années, l'Union européenne a maintenu ou renforcé sa position sur les marchés à forte croissance ;

- la rentabilité de l'industrie européenne a maintenant retrouvé des niveaux qu'elle n'avait plus atteints depuis les années 60, mais les taux d'intérêt réels restent élevés dans la plupart des pays ;

- les finances publiques ont été assainies grâce aussi bien à la croissance économique qu'aux décisions prises dans le cadre des programmes de convergence ; les déficits publics devraient encore être réduits en 1996.

Le ralentissement temporaire que connaît actuellement l'activité économique démontre la nécessité de poursuivre sans relâche la stratégie d'une politique macro-économique orientée vers la stabilité. Actuellement, les données économiques fondamentales pour la poursuite et le renforcement de la croissance sont en place et devraient être pleinement exploitées pour entreprendre les réformes structurelles qui sont nécessaires pour améliorer les résultats de l'Union européenne en matière d'emploi.

### **Les orientations d'Essen en matière d'emploi ont suscité une forte mobilisation à tous les niveaux**

*Au niveau des Etats membres*, il y a eu récemment une forte mobilisation conduisant à l'adoption de programmes nationaux pluriannuels qui donnent une image cohérente des principales mesures existantes ou envisagées pour la mise en oeuvre de la stratégie en matière d'emploi prévue à Essen.

Ces programmes pluriannuels ont fait l'objet de vastes débats internes. Leur élaboration a favorisé le dialogue entre les administrations responsables, respectivement, de l'emploi ou des affaires sociales et des politiques économique et budgétaire. Dans certains cas, les partenaires sociaux y ont participé. Ce large processus de concertation représente à lui seul une réussite majeure de la stratégie adoptée à Essen.

Toute une série de mesures ont été prises pour mettre en oeuvre les cinq priorités définies à Essen pour la politique du marché de l'emploi. Ces mesures ont fait l'objet de rapports détaillés de la Commission et du Conseil. Les efforts ont été particulièrement importants dans les domaines suivants :

- formation initiale des jeunes, formation spéciale destinée aux chômeurs et promotion de la formation continue ;
- assouplissement du cadre juridique de l'organisation du travail et adoption de mesures liant l'aménagement ou la réduction du temps de travail au maintien ou à la création d'emplois ;
- prise en compte de la dimension géographique de l'emploi en mobilisant les acteurs locaux et en favorisant les initiatives locales en matière d'emploi ;
- décentralisation du processus de négociation salariale ;
- réduction des coûts salariaux indirects, notamment pour certaines catégories et pour les personnes à bas salaires ;
- renforcement de l'efficacité des services publics de l'emploi ;
- réexamen des systèmes d'allocations de chômage et de leur lien avec les programmes d'aide, afin de renforcer la motivation au travail ;
- mise en place de dispositions pour aider les jeunes n'ayant pas de formation de base ou d'expérience à rattraper leur retard en leur donnant accès à une formation appropriée ou en leur permettant d'acquérir une expérience professionnelle ;
- réinsertion professionnelle des chômeurs de longue durée grâce à la formation, à des services de placement, à la promotion des possibilités d'emploi locales ou à des subventions à l'embauche.

*Les partenaires sociaux* ont renouvelé leur soutien tant en faveur des grandes orientations de politique économique que des priorités fixées dans le domaine de la politique structurelle du marché de l'emploi. Ils ont joué un rôle déterminant dans la mise en oeuvre des mesures adoptées récemment dans ces domaines, notamment grâce à des accords en matière de formation, d'organisation du travail et de temps de travail, de modération salariale et de réinsertion professionnelle de certaines catégories en difficulté, et ils se sont engagés à renforcer leurs efforts dans ce sens.

*La valeur ajoutée qu'apporte l'Union européenne* à la mise en oeuvre de la stratégie d'Essen est illustrée par l'intensification des échanges d'informations et d'expériences entre les Etats membres, dans le cadre du Conseil « Questions économiques et financières » ainsi que du Conseil « Affaires sociales », en coopération avec la Commission. Des progrès ont été réalisés sur la voie du renforcement de la coordination des politiques macro-économiques et structurelles.

En outre, les programmes adoptés en association entre les Etats membres et la Commission afin d'exploiter les fonds structurels au cours de la période 1994-99 apportent une contribution utile à la mise en oeuvre des priorités définies à Essen.

Il y a eu une approche plus rigoureuse pour comprendre certains aspects spécifiques des politiques de l'emploi.

En réponse aux demandes du Conseil européen, le Conseil et la Commission ont entrepris un examen approfondi de certains aspects des politiques de l'emploi.

*Les effets des régimes fiscaux et des régimes d'aide sur la disponibilité à proposer et à occuper un emploi et les relations entre croissance économique et environnement ont été examinés par le Conseil « Ecofin » et la Commission.*

Lors du Sommet de Cannes, le Conseil européen a souligné le fait que l'Union européenne, en tant qu'ensemble économique, offrait une marge de manoeuvre supplémentaire et une valeur ajoutée spécifique pour permettre la création d'emplois durables. La Commission a entrepris une analyse initiale *des avantages réciproques qui pourraient résulter d'une meilleure coordination des politiques macro-économiques et structurelles* et un rapport final sera présenté au Conseil européen de 1996.

Le Conseil européen a également souligné *la contribution des petites et moyennes entreprises en matière d'emploi* et a demandé un examen des politiques qui leur sont appliquées et des moyens d'améliorer leur efficacité. La Commission a élaboré un rapport sur cette question.

## CONCLUSIONS ET ORIENTATIONS

1. Le Conseil européen de Madrid devrait donner une nouvelle impulsion et réaliser de nouveaux progrès dans le développement et la concrétisation de la stratégie définie à Essen et confirmée à Cannes.

2. Cette stratégie en matière d'emploi, notamment en ce qui concerne les cinq principaux domaines d'action sur le marché du travail, fournit et continuera de fournir le cadre pour les programmes pluriannuels des Etats membres et pour le développement de leur politique de l'emploi.

3. La mise en oeuvre de cette stratégie est bien avancée dans les Etats membres. Son succès dépend dans une large mesure de la mobilisation des partenaires institutionnels, sociaux et économiques à tous les niveaux et, en particulier, de l'élaboration d'une approche locale intégrée en matière de politique de l'emploi.

La participation et la contribution des partenaires sociaux à ce processus sont essentielles à tous les niveaux et sont utiles à tous les stades de la mise en oeuvre de la stratégie d'Essen.

4. Une approche intégrée en matière de politique de l'emploi, fondée notamment sur le lien entre les politiques d'emploi macro-économiques et structurelles, devrait être poursuivie et renforcée de manière à optimiser les effets mutuellement bénéfiques de ces politiques.

5. Les réformes en cours doivent être poursuivies activement si l'on veut que la reprise économique actuelle apporte une amélioration décisive à la situation de l'emploi dans l'Union européenne. Le climat favorable créé par l'expansion économique offre une chance unique de réaliser des progrès supplémentaires en vue tant d'une augmentation du niveau de l'emploi que

d'une réduction substantielle du chômage structurel. Les actions doivent être poursuivies et renforcées, en particulier dans les domaines suivants :

### **Favoriser la réalisation d'une croissance saine et durable**

- Il est nécessaire de mettre en oeuvre les grandes orientations de politique économique avec continuité et détermination. En particulier, les augmentations salariales devraient respecter les conditions liées à la stabilité des prix et à la rentabilité des investissements et les déficits budgétaires devraient encore être réduits pour atteindre à moyen terme un niveau bien inférieur à la valeur de référence de trois pour cent du PIB fixée à Maastricht. De telles politiques devraient créer les conditions permettant de nouvelles réductions des taux d'intérêts réels et une augmentation des investissements créateurs d'emplois.

### **Assurer un meilleur fonctionnement des marchés des produits et des services, favoriser l'esprit d'entreprise et préserver un environnement plus sain**

- L'achèvement du marché intérieur doit être soutenu par une politique de concurrence vigoureuse afin d'éliminer les rigidités excessives sur les marchés des produits et des services (par exemple, sur les marchés des télécommunications et de l'énergie). Un certain nombre de contraintes structurelles doivent être éliminées afin que les possibilités d'entreprendre et de créer des emplois, notamment dans le secteur des services, puissent être pleinement exploitées.

- Dans des conditions stables de croissance économique, la contribution des petites et moyennes entreprises à l'amélioration de la situation de l'emploi doit être optimisée en adaptant mieux l'environnement juridique, fiscal et financier à leurs besoins spécifiques et en les encourageant à investir dans la formation.

- Afin d'exploiter les possibilités de création d'emplois qu'offre la protection de l'environnement, ces politiques devraient, dans une mesure plus importante qu'actuellement, être fondées sur des instruments axés sur le marché, y compris des instruments fiscaux. Les autorités publiques devraient également favoriser les investissements à long terme consacrés aux technologies respectueuses de l'environnement dans des secteurs importants, tels que l'énergie, les transports et l'agriculture.

### **Mettre en oeuvre les cinq priorités d'Essen pour la réforme des marchés du travail**

La mise en oeuvre des cinq priorités d'Essen sera poursuivie et renforcée grâce aux programmes pluriannuels, l'accent étant mis sur les mesures suivantes :

- Il faudrait apporter de nouvelles améliorations à l'investissement dans la formation : la priorité devrait être donnée au renforcement de la capacité d'occuper un emploi à des chômeurs, notamment la main-d'oeuvre peu qualifiée et inexpérimentée, et à la réduction de l'inadéquation des compétences sur le marché du travail en proposant une formation mieux adaptée aux besoins changeants du marché du travail et en favorisant la formation au sein de l'entreprise. Une main-d'oeuvre relativement stable dans l'entreprise contribuera à renforcer l'efficacité de ces mesures.

- Les bonnes pratiques en matière de **réorganisation du travail et du temps de travail** devraient être développées et diffusées de manière plus satisfaisante. Elles devraient aboutir à une augmentation de l'emploi et des mesures devraient être prises pour revaloriser les emplois concernés.

- **Les initiatives locales de développement** devraient être encouragées en cherchant à assurer la participation active des autorités locales et des acteurs locaux et en améliorant les conditions juridiques, fiscales et financières pour le développement de nouveaux domaines d'emploi.

- Il a été possible de maintenir la modération salariale, de favoriser la tendance actuelle à l'assouplissement des négociations salariales et de lier plus étroitement la structure des salaires à la

productivité, grâce aux efforts des partenaires sociaux. Il est souhaitable de maintenir et d'intensifier cet effort dans le cadre des grandes orientations de politique économique afin de créer le plus grand nombre possible d'emplois.

- Les gouvernements, dans la limite de la marge de manoeuvre dont ils disposent pour préserver la stabilité fiscale, devraient chercher à renverser la tendance des dernières années à une augmentation de la **taxation du travail**. Le régime fiscal applicable aux salaires les plus bas devrait être revu afin de supprimer les entraves injustifiées au travail qui résultent de barèmes fiscaux dégressifs tant en ce qui concerne l'impôt sur le revenu que les cotisations sociales.

Il conviendrait d'évaluer l'incidence sur l'emploi d'une réduction ciblée des cotisations sociales. Le ciblage devrait servir en premier lieu à favoriser le recrutement de personnes défavorisées, à stimuler la création d'emplois, notamment dans les nouveaux domaines sociaux et locaux, et à encourager l'embauche supplémentaire dans les entreprises.

- La transformation de politiques passives du marché du travail en politique active devrait être poursuivie et renforcée, notamment pour les catégories particulièrement défavorisées, afin d'améliorer leur capacité à occuper un emploi et d'augmenter la motivation des employeurs pour leur embauche. A cet effet, les **services de l'emploi** devraient être développés afin de mieux remplir leurs fonctions d'intermédiaires dans la recherche d'emplois ; à cet égard, des éléments de concurrence pourraient être utiles. Il conviendrait d'intensifier la fourniture d'informations aux demandeurs d'emplois et aux employeurs. Il conviendrait de fournir une aide technique ou financière à la recherche active de travail.

En outre, **les systèmes d'allocations de chômage** doivent continuer à être améliorés afin de supprimer tous les éléments susceptibles de dissuader indûment les chômeurs de travailler tout en maintenant un niveau élevé de protection sociale. Il faudrait mettre en oeuvre un contrôle renforcé pour s'assurer que les personnes sont effectivement disposées à travailler. Les systèmes de prévoyance contigus aux systèmes de protection contre le chômage devraient être réexaminés afin d'empêcher des transferts « cachés » de chômeurs vers des systèmes de prévoyance.

- Les efforts devraient être intensifiés en ce qui concerne l'action en faveur de groupes particulièrement touchés par le chômage :

. **les jeunes** : les Etats membres et les partenaires sociaux devraient assurer une voie d'accès appropriée pour leur intégration dans le marché du travail. Tous les jeunes devraient recevoir le niveau d'éducation, de formation et d'expérience du travail nécessaire pour les rendre aptes à occuper un emploi ;

. **les chômeurs de longue durée** : les Etats membres et les partenaires sociaux devraient s'engager dans une politique plus active en matière de prévention du chômage de longue durée. Tous les chômeurs devraient avoir la possibilité de bénéficier de mesures de recyclage ou de réintégration avant de devenir des chômeurs de longue durée.

Les travailleurs les plus âgés devraient se voir offrir la possibilité d'utiliser pleinement leur expérience et leurs capacités. Ils devraient avoir la possibilité d'entreprendre une formation et être encouragés à le faire.

. **les femmes** : on assurera la promotion de l'égalité des chances dans le cadre de toutes les politiques publiques touchant à l'emploi, une politique active d'élimination de la ségrégation du marché du travail en recourant à titre transitoire à une nouvelle approche en matière de travail à

temps partiel, ainsi que la conciliation de la vie de famille et de la vie active pour les hommes et les femmes.

6. Les Fonds structurels devraient être utilisés de manière plus systématique comme un mécanisme de soutien pour le développement de la stratégie d'Essen.

### **Suivi**

7. Les échanges et la coopération qui se sont développés au niveau communautaire grâce au suivi des conclusions d'Essen mettent en évidence la valeur ajoutée d'une stratégie communautaire et d'un dialogue sur l'emploi.

Afin de favoriser cette approche, une structure stable devrait être mise en place pour aider le Conseil « Affaires sociales » dans le domaine de l'emploi, en association avec le Comité de politique économique.

L'analyse des politiques liées à l'emploi est un instrument essentiel dans ce processus et il est recommandé qu'un ensemble d'indicateurs communs, fondés sur des données statistiques harmonisées et sur de nouveaux critères qualitatifs, soit défini à partir de 1996 à l'appui de cette analyse.

Ce processus devrait être développé au cours des prochaines années, en particulier par l'intermédiaire des programmes nationaux pluriannuels.

Le Conseil européen qui se tiendra à la fin de l'année 1996 devrait fournir l'occasion de passer en revue les progrès réalisés quant aux recommandations formulées ci-dessus, sur la base d'un rapport conjoint du Conseil (Ecofin et Affaires sociales) et de la Commission en vue de renforcer encore la coopération dans ce domaine. Une attention particulière devrait être accordée à cet égard aux jeunes, aux chômeurs de longue durée et à l'égalité des chances.



**Annexe 3 :**  
**Déclaration du Conseil européen de Dublin,**  
**des 13 et 14 décembre 1996, sur l'emploi**

L'emploi reste la priorité des priorités pour l'Union européenne et ses Etats membres et le plus grand défi qui se présente à eux. Il est plus que jamais nécessaire d'entreprendre une action déterminée et soutenue. Bien qu'il y ait eu, dans l'ensemble de l'Union européenne, une légère augmentation de l'emploi au cours de l'année écoulée, le Conseil européen reste profondément préoccupé par la lenteur des progrès.

Il existe toutefois des raisons manifestes d'être optimiste. Une inflation faible, l'assainissement budgétaire, des taux d'intérêt moins élevés, un regain de confiance et une meilleure rentabilité des investissements sont des facteurs macro-économiques qui, tous, créent des conditions propices à une croissance plus forte et au développement de l'emploi.

C'est aux Etats membres qu'incombe la responsabilité première de lutter contre le chômage. En même temps, l'Union doit appuyer pleinement les efforts déployés par les Etats membres pour favoriser l'emploi et réduire le chômage. A cet égard, le Conseil européen confirme son engagement pour que soit développée et approfondie la stratégie intégrée de l'emploi comprenant des mesures macro-économiques et des réformes structurelles. Cette stratégie s'est développée depuis le Conseil d'Essen et doit être poursuivie avec détermination et constance.

Lors de ses travaux, le Conseil européen a fait sien le contenu du rapport conjoint sur l'emploi du Conseil et de la Commission, élaboré dans le cadre de la stratégie définie à Essen, et s'est fondé sur le premier rapport de la Commission sur l'initiative intitulée « Action pour l'emploi - un Pacte de confiance ». Il a également tenu compte du mémorandum du président Chirac pour un Modèle social européen.

Dans l'examen des actions que doit entreprendre l'Union, le Conseil européen a également prêté une attention particulière à la contribution du Comité permanent de l'emploi aux résultats de la réunion à haut niveau du Comité du dialogue social, qui a eu lieu à Dublin le 29 novembre.

Il est nécessaire de continuer à mener des politiques macro-économiques orientées vers la stabilité, la croissance et l'emploi. C'est pourquoi le Conseil européen s'associe aux efforts d'assainissement budgétaire déployés par les Etats membres. Il n'y a pas de contradiction entre des politiques macro-économiques et budgétaires saines, d'une part, et une croissance forte et durable de la production et de l'emploi, d'autre part. Le Conseil européen souligne que la restructuration sélective des dépenses publiques devrait jouer un rôle important pour ce qui est de favoriser la croissance et l'emploi, notamment par des investissements dans les ressources humaines et des politiques actives sur le marché du travail. Une coordination renforcée des politiques économiques et structurelles, selon les termes du rapport de la Commission intitulé « L'Europe en tant qu'ensemble économique », accroît l'incidence positive des politiques macro-économiques adéquates.

La mise en place de l'UEM et l'introduction de l'euro conformément aux dispositions du traité entraîneront la création d'une zone de stabilité qui consolidera et renforcera le marché unique grâce à l'élimination des frais de transaction et du risque de change pour le commerce, le tourisme

et l'investissement entre les Etats membres participants. L'UEM et l'euro apporteront une contribution importante à la création du cadre macro-économique stable nécessaire à la création d'emplois durables.

Afin d'assurer que la croissance économique prévisible pour la période à venir apporte des avantages maximaux en termes d'emploi, le Conseil européen approuve les orientations du rapport conjoint sur l'emploi et reconnaît la nécessité de mener, compte tenu de la situation dans les Etats membres, des politiques de réforme structurelle visant à remédier aux faiblesses des marchés du travail européens et du marché unique des biens et des services.

**L'efficacité du marché du travail et l'investissement dans les ressources humaines doivent être renforcés grâce aux mesures suivantes :**

- favoriser l'apprentissage tout au long de la vie par des mesures incitatives en faveur tant des employeurs que des travailleurs ;

- développer une politique énergique des ressources humaines afin de répondre aux exigences en matière de qualifications que comporte la nouvelle organisation de la vie active, déterminée par les nouvelles technologies de l'information et de la communication ;

- créer un marché du travail qui soit davantage ouvert à l'emploi, grâce à une meilleure adaptabilité des personnes et des entreprises aux changements économiques ;

- moderniser l'organisation du travail et accroître la mobilité. A cet effet, l'action des pouvoirs publics devrait s'efforcer d'associer la protection des travailleurs à une plus grande souplesse.

**Dans cette optique, et plus particulièrement dans l'intérêt de l'égalité, les groupes vulnérables - à savoir les femmes et les jeunes sans emploi, et les chômeurs de longue durée - devraient recevoir un soutien particulier.**

Les Etats membres sont encouragés à prendre les mesures suivantes :

- en vue de promouvoir l'égalité des chances, adopter les mesures nécessaires pour mettre fin à la ségrégation sur le marché du travail et veiller à ce que la proportion importante de femmes travaillant à temps partiel ne les exclue pas des formations leur permettant d'accroître leur employabilité future ;

- axer les formations et l'expérience de la vie active sur les besoins particuliers des jeunes, apporter une réponse efficace aux besoins de ceux qui interrompent tôt leur scolarité et examiner les moyens d'encourager les jeunes à accepter un premier emploi ; l'accord entre les partenaires sociaux sur l'intégration des jeunes dans la vie active est particulièrement précieux à cet égard ;

- agir en temps utile, dans le cadre d'une solidarité active, pour éviter que les chômeurs ne glissent vers le chômage de longue durée, notamment en complétant au besoin la formation par une orientation individuelle.

**Les systèmes d'imposition et de protection sociale devraient être rendus plus favorables à l'emploi.**

Le Conseil européen souligne qu'il est important que les Etats membres mettent en place un environnement fiscal qui stimule l'entreprise et la création d'emplois, ainsi qu'une politique plus

efficace en matière d'environnement. Plus précisément, les systèmes d'imposition et de protection sociale doivent être rendus plus favorables à l'emploi grâce aux mesures suivantes :

- veiller à ce que ces systèmes incitent clairement les demandeurs d'emploi à travailler ou à participer à d'autres activités favorisant l'emploi et incitent les employeurs à engager plus de travailleurs ;

- développer les systèmes de protection sociale afin qu'ils ne se limitent pas à offrir aux chômeurs un revenu de substitution, mais qu'ils encouragent aussi activement la participation ou la préparation à la vie active, de manière à mieux promouvoir la réinsertion et à réduire la dépendance ;

- développer des systèmes de protection sociale capables de s'adapter aux nouveaux modèles de travail et d'offrir une protection sociale appropriée aux personnes engagées dans le cadre de tels modèles.

**Les efforts visant à moderniser les marchés des biens et des services et à exploiter de nouveaux gisements d'emplois devraient être intensifiés grâce aux mesures suivantes :**

- accélérer la mise en oeuvre de la législation non encore appliquée dans le cadre du marché intérieur, de manière à optimiser les avantages du marché unique ;

- promouvoir le développement du secteur des services en s'attachant particulièrement aux PME ;

- exploiter les nouveaux gisements d'emplois. Les secteurs de la protection de l'environnement et des services sociaux offrent des perspectives particulièrement prometteuses à cet égard.

**La compétitivité européenne devrait être renforcée grâce aux mesures suivantes :**

- développer l'étalonnage (« benchmarking ») en vue de surveiller et évaluer régulièrement la compétitivité de l'Union européenne par rapport aux meilleures pratiques mondiales ;

- s'efforcer d'être à la pointe du développement des technologies de l'information et de la communication, qui revêtent une importance cruciale pour l'emploi et la compétitivité ; les Etats membres, le Conseil, la Commission et l'industrie doivent intensifier leurs efforts pour relever le défi de la société de l'information ;

- poursuivre le dialogue entre le Conseil et la Commission afin d'améliorer l'efficacité du contrôle des aides d'Etat et de renforcer les mécanismes de contrôle ;

- mettre en oeuvre les programmes qui viennent d'être arrêtés en vue d'améliorer encore la compétitivité des PME.

**Le développement local devrait être favorisé grâce aux mesures suivantes :**

- reconnaître les possibilités de stimuler la croissance de l'emploi, notamment dans les nouvelles formes de travail, en ciblant plus efficacement les besoins des chômeurs et en favorisant l'établissement et le développement de nouvelles entreprises grâce à des économies locales dynamiques ;

- assurer l'avenir des zones rurales grâce à une mobilisation de l'ensemble de l'économie rurale ;

- encourager l'échange des meilleures pratiques et de l'expérience dans ce domaine et rendre compte des résultats au Conseil européen qui se tiendra à la fin de 1997 ;

- mobiliser les ressources et contributions de tous les acteurs concernés, y compris les autorités publiques et les partenaires sociaux au niveau local. A cet égard, le Conseil européen note que de nombreux Etats membres ont entrepris de développer la capacité des communautés locales à participer activement à leur propre développement et il se félicite des réactions positives à l'égard de l'élaboration des pactes territoriaux pour l'emploi, proposés par la Commission.

### **Conclusion**

Le Conseil européen engage les Etats membres à poursuivre avec détermination et constance les efforts qu'ils déploient pour mettre en oeuvre la stratégie définie à Essen et parvenir ainsi à une amélioration durable des conditions nécessaires à la création d'emplois durables. Il envisage de réexaminer la mise en oeuvre de cette stratégie lors de sa réunion de décembre 1997. Il s'attend à ce que le Conseil et la Commission s'efforcent, dans le rapport conjoint qu'ils présenteront à cette occasion, de déterminer quelles pratiques des Etats membres se sont révélées les plus efficaces dans la mise en oeuvre de cette stratégie et d'identifier les obstacles structurels qui continuent à empêcher une diminution du chômage.

Le Conseil européen souscrit à l'appel lancé dans le Pacte de confiance par le président de la Commission en faveur d'un engagement de tous les opérateurs économiques et sociaux, notamment les autorités nationales, régionales et locales, les partenaires sociaux et les institutions de la Communauté, d'assumer pleinement leurs responsabilités en matière d'emploi dans leurs sphères d'activité respectives. Leurs efforts étant complémentaires, ils devraient agir de conserve pour créer les conditions nécessaires pour améliorer la situation de l'emploi.

#### **Annexe 4 :**

### **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 5 :**  
**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 6 :**  
**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'écus 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 7 :**  
**Résolution portant contribution du Parlement européen**  
**à la réunion extraordinaire du Conseil européen consacré à l'emploi**  
**(20 et 21 novembre 1997)**

*Le Parlement européen,*

- vu la décision du Conseil européen des 16 et 17 juin 1997 à Amsterdam de convoquer une réunion extraordinaire du Conseil européen, sous la présidence luxembourgeoise, pour examiner les progrès réalisés dans la création de possibilités d'emploi,

- vu la lettre adressée par M. Juncker, Président en exercice du Conseil européen, à M. Gil Robles Gil-Delgado, président du Parlement européen, pour solliciter la contribution du Parlement à cette réunion extraordinaire,

- vu le rapport de la Commission de l'emploi et des affaires sociales et les avis de la commission économique, monétaire et de la politique industrielle, de la commission de la recherche, du développement technologique et de l'énergie, de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la protection des consommateurs, de la commission des droits de la femme, de la commission de la culture, de la jeunesse, de l'éducation et des médias, de la commission de la politique régionale et de la commission des relations économiques extérieures,

Considérant que, bien qu'encore timides, les signes annonciateurs de la reprise économique en Europe sont incontestables, et que, partout, les prévisions de croissance sont revues à la hausse : qu'en 1997, l'augmentation du PIB atteindra en moyenne 2 % et qu'en 1998, la croissance se situera entre 2,5 % et 3 % ; que, compte tenu du fait que la relation entre croissance du PIB et création d'emplois s'est structurellement améliorée, le retour à une croissance normale se traduira par une forte création d'emplois que lors des reprises conjoncturelles précédentes, mais qu'elle ne sera pas suffisante pour résorber le chômage et le ramener à un niveau tolérable ;

1. est d'avis que les décisions du Conseil européen d'Amsterdam relatives à l'emploi doivent fournir l'occasion de prendre, lors du Conseil européen sur l'emploi de Luxembourg, des engagements fermes en ce qui concerne la création d'emplois, et ce sous la forme de critères de convergence vérifiables assortis d'objectifs quantitatifs fondés sur la comparaison avec les meilleurs (benchmarking) et les meilleures pratiques : que les efforts conjugués des Etats membres et de l'Union doivent viser à porter le taux d'emploi actuel de 60,4 à 65 % en cinq ans et à ramener le taux de chômage à 7 %, le chômage des jeunes étant ramené à la moitié de son niveau actuel ;

2. insiste sur le fait qu'en dépit des progrès accomplis dans le domaine de la libre circulation des biens et des services, qui ont créé des emplois et des possibilités commerciales, beaucoup reste à faire pour transformer les quinze marchés nationaux en un grand marché unique homogène, que de trop nombreuses législations nationales continuent d'être adoptées de manière disparate, ce qui multiplie les distorsions de concurrence dans plusieurs secteurs : fiscalité, politique sociale, environnement, protection des consommateurs, etc. : que de trop nombreuses directives sont mal transposées dans les législations nationales : et que ce sont là autant d'arguments en faveur des propositions Monti au sujet du marché intérieur ;

3. approuve l'adoption d'une norme relative au ratio inactifs-actifs correspondant au rapport entre les actifs et la partie de la population âgée de 15 à 65 ans dans les trois Etats membres les plus performants ; invite le comité de l'emploi à mettre au point les indicateurs des différents secteurs et à veiller à ce que les Etats membres les appliquent ; estime que cette norme devrait prévoir des critères pour les groupes sous-représentés et s'assortir de critères sociaux tels que les dispositions de la charte sociale européenne, de la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs ;

4. souligne que les politiques communautaires relatives à l'économie, aux finances, aux revenus et à la monnaie doivent être coordonnées en vue de l'obtention à l'intérieur de l'Union, d'une combinaison propre à contribuer à la croissance, à l'investissement et à l'emploi et souligne la nécessité de renforcer cette coordination par un pacte sur l'économie, l'investissement et la fiscalité ;

#### *Formation*

5. demande à tous les acteurs de faire en sorte que les programmes de formation et d'enseignement de haut niveau visant à développer chez les chômeurs des aptitudes utiles sur le marché soient assortis de la garantie que les chômeurs recyclés obtiennent au moins un emploi rémunéré d'un an, estime que dans ce contexte, une attention particulière doit être accordée aux groupes fortement touchés par le chômage ;

6. invite les Etats membres à harmoniser leurs efforts en matière de formation en orientant l'établissement des budgets nationaux sur la moyenne des trois Etats membres actuellement les plus performants et en s'engageant à augmenter l'effort financier moyen consenti en faveur de l'éducation, de la formation professionnelle des adultes et de la recherche et du développement technologique et estime, par conséquent, que les Etats membres devront progressivement utiliser les ressources destinées aujourd'hui à pallier les conséquences du chômage (mesures passives) afin de financer des mesures actives et d'améliorer ainsi la situation de l'emploi sans compromettre les finances publiques ni les systèmes de protection sociale ;

7. demande aux partenaires sociaux de mettre sur pied un système de perfectionnement permettant à chacun de bénéficier tout au long de la vie du droit à une formation continue pouvant être étalée sur toute la vie active ;

8. invite les partenaires sociaux à conclure des accords relatifs à la création d'emplois qui pourraient aller à des jeunes et à des chômeurs de longue durée à l'issue d'une formation, ainsi que des accords relatifs à la création d'emplois (temporaires) par le recours combiné au roulement en matière d'emploi, au congé parental et à la formation continue ; demande aux Etats membres d'aider plus particulièrement les PME dans ce contexte et invite les employeurs à intégrer dans leur planification stratégique et en matière d'investissement la formation du personnel (de demain) ;

#### *Aménagement du temps de travail*

9. pense que les Etats membres doivent s'atteler à la promotion de la flexibilité sur le marché du travail, s'agissant des horaires, de la durée de travail et des modes de travail (interruptions de carrière, congés sabbatiques, etc.), par un processus non législatif et non contraignant fondé sur le dialogue social au niveau de l'entreprise, en tenant plus particulièrement compte du rôle vital des PME dans la création d'emplois, et prend note de l'importance d'une amélioration de la mobilité du travailleur par une amélioration de la reconnaissance mutuelle des diplômes et à la portabilité des pensions, assurances et assurances sociales ;

10. demande à la Commission et aux partenaires sociaux de présenter des propositions relatives au travail atypique afin que le travail irrégulier qu'il recouvre bénéficie d'une sécurité sociale et s'accompagne, pour les travailleurs, de droits suffisants, équivalents à ceux du travail à temps plein ;

#### *Mesures financières*

11. demande l'introduction d'un taux de TVA social ou minimal pour les services absorbant beaucoup de main-d'oeuvre, en particulier les emplois et les postes d'apprentissage et le « troisième circuit » (l'économie sociale) - il conviendrait que le Conseil européen autorise immédiatement la mise à l'épreuve de ce taux minimal - ;

12. demande qu'une décision soit prise rapidement sur l'allègement des charges qui pèsent sur le travail grâce à des accords européens concernant le basculement des charges vers l'environnement, les ressources naturelles, l'énergie et la production absorbant beaucoup de capital, comme il était proposé dans le Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi ;

13. demande instamment que l'on avance sur la voie d'une réduction de la fiscalité globale pour les particuliers et les entreprises ;

14. demande aux Etats membres d'améliorer l'interaction entre les régimes fiscaux et les régimes de protection sociale, de manière à minimiser la désincitation à accepter des emplois peu payés, en recherchant des innovations dans le domaine de la politique sociale, telles que le revenu de base et l'imposition négative des revenus ;

15. invite les Etats membres à passer des mesures passives à des mesures actives pour l'emploi ainsi qu'à réduire l'économie occulte ;

16. presse la Commission et les Etats membres de se montrer plus vigilants à l'égard des aides accordées aux entreprises par un contrôle de leur utilisation afin qu'elles contribuent réellement à la création d'emplois stables plutôt qu'à des restructurations et à des délocalisations qui se traduisent par des licenciements, même assortis de « plans sociaux » ;

17. réclame une stimulation et une promotion des activités de R&D par des avantages fiscaux appropriés, un accès facile au capital à risque et la disponibilité de celui-ci, une bonne coopération transfrontalière entre les entreprises, les écoles et les instituts de recherche, l'élimination des obstacles bureaucratiques aux investissements, la révision et la simplification des charges administratives imposées aux PME ainsi que des mesures contraignantes visant l'élimination des obstacles juridiques et financiers auxquels se heurte la création d'entreprise ;

18. invite le Conseil et la Commission à évaluer à l'avenir l'effet sur l'emploi de toutes leurs mesures ; demande en outre à la Commission de procéder à un examen de l'incidence sur l'emploi de toutes les sections du budget de l'Union et, dans le même contexte, d'orienter plus sensiblement les fonds structurels sur la prévention du chômage de longue durée, la promotion de l'amélioration des qualifications, de l'esprit d'entreprise et de l'adaptabilité ; demande instamment aux Etats membres d'accroître l'efficacité des programmes au titre des fonds structurels, avec une insistance accrue sur l'emploi ;

19. demande au Conseil « Ecofin » de placer sa prochaine réunion sous le signe du soutien et de l'élaboration des mesures arrêtées lors du Conseil européen sur l'emploi ;

20. demande au Conseil européen de permettre l'utilisation des crédits sous-utilisés du budget de l'Union pour les affecter à des mesures qui favorisent le développement de l'emploi, notamment dans le cadre d'initiatives locales pour l'emploi et de pactes territoriaux pour le troisième circuit et en particulier à la création d'un fonds de garantie pour les prêts de la Banque européenne d'investissement en faveur des petites et moyennes entreprises ;

21. invite le Conseil européen à prendre l'initiative d'utiliser anticipativement, avant la fin 1998, pour des mesures en faveur de l'emploi, les restes des réserves inscrites au budget CECA pour financer les budgets opérationnels au-delà de 2002 et à prévoir à cette fin une datation exceptionnelle de la BEI ;

#### *Coordination des politiques économiques*

22. invite le Conseil européen à arrêter lors de sa réunion de Luxembourg la procédure de coordination des politiques économiques, d'élaboration des directives relatives à l'emploi, de suivi et de rapports annuels afin que les conclusions du Conseil européen d'Amsterdam en matière d'emploi soient mises en oeuvre sans retard et que tant la croissance économique durable que l'écologie, l'emploi durable et la sécurité sociale deviennent les premières priorités de la politique économique de l'Union et des Etats membres ; invite le Conseil européen à déclarer que les propositions Monti relatives au marché intérieur doivent être adoptées au plus tôt en raison de l'incidence très favorable qu'il est permis d'en espérer pour l'emploi ;

23. demande au Conseil européen de prendre davantage en compte l'interdépendance économique des Etats membres, situation qui résulte de la fusion de quinze marchés nationaux en un marché unique et homogène de grande taille et qui limite de plus en plus l'efficacité des politiques économiques strictement nationales, et considère qu'il est donc absolument essentiel que de nouveaux progrès soient accomplis dans le sens d'une complémentarité accrue des politiques économiques des Etats membres, de façon que des synergies puissent être créées au profit de la stimulation et de la promotion de l'innovation, de la recherche et du développement technologique, grâce à des concessions fiscales appropriées pour les PME, l'obtention et la disponibilité plus grandes de capitaux à risques pour celles d'entre elles qui se situent dans le secteur de la recherche-développement, la promotion d'une bonne infrastructure de recherche et une étroite coopération transfrontalière entre entreprises, universités et instituts de recherche ;

24. demande au Conseil européen de Luxembourg de conclure, lors de sa réunion extraordinaire de Luxembourg, un pacte européen contraignant pour l'emploi, la stabilité et la solidarité complétant le pacte de stabilité conclu à Amsterdam ;

25. considère le développement des infrastructures européennes, telles que les réseaux transeuropéens proposés dans le Livre blanc Delors, comme un stimulant pour l'emploi qui aura des effets à l'intérieur de l'Union dès lors qu'il promouvra aussi la croissance et encouragera les investissements ;

26. demande aux Etats membres de poursuivre leurs efforts pour exploiter en priorité la marge de manoeuvre découlant de la réforme des finances publiques, en vue de réduire les coûts du travail et de soulager ce secteur du fardeau fiscal pour le transférer sur des facteurs mobiles, et demande donc que soit conclu un pacte fiscal européen qui mette un terme à la ruineuse concurrence fiscale à laquelle on assiste dans l'Union européenne, allège le fardeau fiscal diminue les coûts du travail autres que les dépenses salariales et donne naissance à une réforme de la taxe écologique ;

27. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil européen extraordinaire consacré à l'emploi, au Conseil, et à la Commission ainsi qu'aux partenaires sociaux européens, aux gouvernements et aux parlements des Etats membres.



## **Annexe 8 :**

### **Les lignes directrices pour l'emploi en 1998**

#### I - AMELIORER LA CAPACITE 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 Etats membres développeront 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 Etat membre, qui ne peut excéder cinq ans - ce délai pouvant être plus long dans les Etats membres à chômage particulièrement élevé - les Etats membres feront en sorte :

- d'offrir 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,

- 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 et de formation - là où cela s'avère nécessaire - doivent être revus et adaptés afin de promouvoir activement la capacité d'insertion professionnelle et d'inciter réellement les chômeurs à chercher et à accepter un emploi ou une formation. A cette fin, chaque Etat membre :

- 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 Etats membres les plus performants et au moins 20 %;

➤ *Encourager une approche de partenariat*

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

- 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 stages ou d'autres mesures propres à faciliter la capacité d'insertion professionnelle,

- les Etats membres et les partenaires sociaux s'efforceront de développer des possibilités de formation tout au long de la vie.

➤ *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 Etats membres :

- amélioreront la qualité de leur système scolaire, de sorte à réduire substantiellement le nombre de jeunes qui quittent prématurément le système scolaire,

- 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.

## II - DEVELOPPER L'ESPRIT D'ENTREPRISE

➤ *Faciliter le démarrage et la gestion des entreprises* 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 nouvelles facilités offertes par la Banque européenne d'investissement, conjuguées avec les efforts des Etats membres, permettront de rendre plus aisée la création de nouvelles entreprises. Les Etats membres devraient également alléger et simplifier les charges administratives et fiscales qui pèsent sur les petites et moyennes entreprises. Dans ce but, les Etats membres :

- 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 l'embauche de travailleurs supplémentaires,

- 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, à l'activité indépendante et à la création de petites 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. A cette fin, les Etats membres :

- examineront 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.

➤ *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 Etat membre :

- 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,

- 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.

### III - ENCOURAGER LA CAPACITE 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 :

- les partenaires sociaux sont invités à négocier, aux niveaux appropriés, notamment au niveau sectoriel et au niveau des entreprises, 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,

- chaque Etat 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, compatibles avec les nécessités des entreprises.

#### ➤ *Soutenir la capacité d'adaptation des entreprises*

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

- 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 examineront aussi toute nouvelle réglementation pour vérifier qu'elle 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'EGALITE DES CHANCES

#### ➤ *S'attaquer à la discrimination entre hommes et femmes*

Les Etats 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 Etats membres :

- 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 surreprésentation dans d'autres.

➤ *Concilier vie professionnelle et vie familiale*

Les politiques en matière d'interruption de carrière, de congé parental et de travail à temps partiel sont d'une importance particulière pour les femmes et les hommes. La mise en oeuvre 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 sur les marchés du travail. Les Etats membres :

- s'efforceront d'augmenter, là où existent certains besoins non satisfaits, les niveaux d'accès aux services de garde et de soins.

➤ *Faciliter la réintégration dans la vie active*

Les Etats membres :

- 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.

➤ *Favoriser l'intégration des personnes handicapées dans la vie active*

Les Etats membres :

- accorderont une attention particulière aux problèmes que peuvent rencontrer les personnes handicapées pour s'insérer dans la vie active.