

N° 1227

# ASSEMBLEE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 novembre 1998.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES<sup>(1)</sup> SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION (n°1184) DE M. ALAIN BARRAU *sur la proposition de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres pour 1999* [COM (1998) 574 final/E 1171]

PAR M. GAËTAN GORCE,

Député.

---

---

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

*La commission des affaires culturelles, familiales et sociales est composée de :* M. Jean Le Garrec, *président* ; MM. René Couanau, Jean-Michel Dubernard, Jean-Paul Durieux, Maxime Gremetz, *vice-présidents* ; Mme Odette Grzegrzulka, MM. Denis Jacquat, Noël Mamère, Patrice Martin-Lalande, *secrétaires* ; MM. Yvon Abiven, Bernard Accoyer, Mme Sylvie Andrieux, MM. André Aschieri, Gautier Audinot, Mme Roselyne Bachelot-Narquin, MM. Jean-Paul Bacquet, Jean-Pierre Baeumler, Pierre-Christophe Baguet, Jean Bardet, Jean-Claude Bateau, Jean-Claude Beauchaud, Mmes Huguette Bello, Yvette Benayoun-Nakache, MM. Patrick Bloche, Alain Bocquet, Mme Marie-Thérèse Boisseau, MM. Jean-Claude Boulard, Bruno Bourg-Broc, Mme Christine Boutin, MM. Jean-Paul Bret, Victor Brial, Yves Bur, Alain Calmat, Pierre Carassus, Pierre Cardo, Roland Carraz, Mmes Véronique Carrion-Bastok, Odette Casanova, MM. Jean-Charles Cavallé, Bernard Charles, Jean-Marc Chavanne, Jean-François Chossy, Mme Marie-Françoise Clergeau, MM. Georges Colombier, François Cornut-Gentille, Mme Martine David, MM. Bernard Davoine, Lucien Degauchy, Marcel Dehoux, Jean Delobel, Jean-Jacques Denis, Franck Dhersin, Dominique Dord, Mme Brigitte Douay, MM. Guy Drut, Nicolas Dupont-Aignan, Yves Durand, René Dutin, Christian Estrosi, Claude Evin, Jean Falala, Jean-Pierre Foucher, Jean-Louis Fousseret, Michel Françaix, Mme Jacqueline Fraysse, MM. Yves Fromion, Germain Gengenwin, Mmes Catherine Génisson, Dominique Gillot, MM. Jean-Pierre Giran, Michel Giraud, Gaëtan Gorce, François Goulard, Jean-Claude Guibal, Mme Paulette Guinchard-Kunstler, M. Francis Hammel, Mme Cécile Helle, MM. Pierre Hellier, Michel Herbillon, Guy Hermier, Mmes Françoise Imbert, Muguette Jacquaint, MM. Maurice Janetti, Serge Janquin, Armand Jung, Bertrand Kern, Christian Kert, Jacques Kossowski, Mme Conchita Lacuey, MM. Jacques Lafleur, Robert Lamy, Edouard Landrain, Pierre Lasbordes, Mme Jacqueline Lazard, MM. Michel Lefait, Maurice Leroy, Patrick Leroy, Mme Raymonde Le Texier, MM. Maurice Ligot, Gérard Lindeperg, Patrick Malavieille, Mme Gilberte Marin-Moskovitz, MM. Didier Mathus, Jean-François Mattei, Mme Hélène Mignon, MM. Jean-Claude Mignon, Renaud Muselier, Philippe Nauche, Henri Nayrou, Alain Néri, Yves Nicolin, Bernard Outin, Dominique Paillé, Michel Pajon, Michel Péricard, Mme Geneviève Perrin-Gaillard, MM. Bernard Perrut, Pierre Petit, Mme Catherine Picard, MM. Jean Pontier, Jean-Luc Préel, Alfred Recours, Gilles de Robien, François Rochebloine, Marcel Rogemont, Yves Rome, Jean Rouger, Rudy Salles, André Schneider, Patrick Sève, Michel Tamaya, Pascal Terrasse, Gérard Terrier, Mmes Marisol Touraine, Odette Trupin, MM. Anicet Turinay, Jean Ueberschlag, Jean Valleix, Philippe Vuilque, Jean-Jacques Weber, Mme Marie-Jo Zimmermann.

## SOMMAIRE

—

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	9
<b>TEXTE ADOPTE PAR LA COMMISSION</b> .....	11



## INTRODUCTION

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales est saisie, conformément à l'article 88-4 de la Constitution et à l'article 151-1 du règlement de l'Assemblée nationale, d'une proposition de résolution adoptée par la délégation pour l'Union européenne sur la proposition de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres, préparée par la Commission et qui sera présentée au prochain Conseil européen de Vienne, les 12 et 13 décembre prochains.

Il convient tout d'abord de rappeler le contexte communautaire dans lequel intervient cette proposition de résolution.

Les décisions prises lors des Conseils européens d'Amsterdam, en juin 1997, et de Luxembourg, en novembre de la même année, ont fait de la politique de l'emploi une des composantes des politiques communautaires.

L'article 2 du traité sur l'Union européenne, dans sa nouvelle rédaction, a placé l'emploi parmi les objectifs de l'Union. Le nouveau titre VIII de ce traité fixe, pour sa part, les modalités d'une stratégie coordonnée de l'emploi entre l'ensemble des Etats membres. Cette stratégie coordonnée repose sur la définition et la mise en œuvre de plans nationaux d'actions pour l'emploi qui doivent s'inspirer des lignes directrices adoptées par le Conseil, sur proposition de la Commission, et font l'objet d'un rapport annuel conjoint du Conseil et de la Commission.

Dix-neuf lignes directrices ont été adoptées à la fin de l'année 1997 auxquelles ont répondu les plans nationaux pour l'emploi présentés au Conseil européen de Cardiff au printemps dernier. A cette occasion, la délégation pour l'Union européenne avait présenté une première proposition de résolution qui avait été adoptée par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales avant de devenir définitive.

Il faut souligner la qualité de la démarche engagée et la rapidité avec laquelle elle a été mise en œuvre. La France est en effet très largement à l'origine de cette procédure qui vise à concilier la compétence nationale en matière d'emploi et la responsabilité communautaire. Il aurait été, en effet, dommageable que l'Union européenne progresse dans tous les domaines sauf dans celui qui préoccupe au premier chef nos concitoyens, à savoir l'emploi. La rapidité avec laquelle cette stratégie coordonnée pour l'emploi a été mise en place doit être aussi, pour une large part, mise au crédit de la France.

Il apparaît désormais clairement que se met rapidement en place une démarche originale et prometteuse en matière d'emploi à l'échelon communautaire.

Dès le Conseil européen de Luxembourg, il a été en effet décidé d'appliquer, par anticipation sur la ratification du traité d'Amsterdam, les nouvelles dispositions relatives à la coordination des politiques de l'emploi. Dès la fin de 1997, les premières lignes directrices ont été adoptées, le Conseil de Cardiff a été saisi en juin 1998 des plans nationaux d'action et une première analyse de ces plans sera effectuée lors du sommet de Vienne.

Cela témoigne que les instances de l'Union, comme les Etats membres, se sont appropriés le nouveau dispositif et ont montré qu'ils y attachaient une réelle importance. Cette attitude positive trouve sa concrétisation dans l'ampleur des efforts déployés par chacun d'entre eux. Là encore, la démarche exemplaire de la France doit être rappelée, le plan national présenté par le Gouvernement ayant été cité en exemple, tant pour son contenu que pour l'ampleur des moyens financiers qui lui sont consacrés.

Le contenu de ce plan est bien connu, en particulier des membres de la commission qui ont eu l'occasion de débattre à plusieurs reprises de certaines dispositions qui en découlent lors de l'examen de nombreux projets de loi et pendant la discussion budgétaire.

La présente proposition de résolution de la délégation pour l'Union européenne porte sur la proposition d'actualisation des lignes directrices adoptées l'an dernier. En effet, la Commission, qui souhaite inscrire la politique européenne de l'emploi dans une perspective pluriannuelle, maintient dans sa proposition de lignes directrices pour 1999 les quatre grands axes des lignes directrices :

- l'amélioration de la capacité d'insertion professionnelle ;
- le développement de l'esprit d'entreprise ;
- le renforcement de la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises ;
- l'égalité des chances.

La proposition de la Commission pour 1999 porte le nombre des lignes directrices de dix-neuf à vingt, apporte quelques modifications et compléments à certaines d'entre elles et évoque l'utilisation d'autres instruments d'intervention au service de l'emploi tel que le Fonds social européen.

L'examen de la proposition de lignes directrices pour 1999 par la délégation pour l'Union européenne a fait l'objet de la publication d'un rapport "Pour l'emploi" de M. Alain Barrau et de l'adoption d'une proposition de résolution suggérant plusieurs modifications dont voici les deux principales :

- la première porte sur le rétablissement de la ligne directrice 12 relative à la baisse de la TVA sur les services à fort contenu de main-d'œuvre et non exposés à la concurrence transfrontalière. Considérant l'intérêt que porte l'Assemblée nationale à ce sujet, qui a d'ailleurs fait l'objet de nombreuses initiatives dans le cadre de la discussion de la loi de finances pour 1999, il est regrettable que cette recommandation ait été supprimée ;

- la deuxième concerne l'extension du système d'objectifs quantifiés à de nouvelles lignes directrices. Ceux-ci sont en effet encore trop souvent l'exception. Ils concernent aujourd'hui uniquement le nouveau départ pour les jeunes et les chômeurs de longue durée et la formation des chômeurs alors qu'ils constituent les références de base à partir desquelles pourront être mis en place de véritables critères de convergence en matière d'emploi, comparables à ceux utilisés en matières budgétaire et financière. Il convient donc de soutenir la demande de la délégation pour l'Union européenne visant à étendre l'application du principe de la fixation d'objectifs quantifiés à d'autres domaines : le développement de l'apprentissage tout au long de la vie (ligne directrice 6) ; l'accès des personnes handicapées au marché du travail (ligne directrice 9) ; la réduction des charges pesant sur les entreprises et sur le travail (lignes directrices 10 et 14) ; le développement des emplois dans les services (ligne directrice 12).

A cet égard, il est indispensable que des indicateurs homogènes soient rapidement établis de manière à permettre des comparaisons fiables des performances des Etats membres. La France pourrait par ailleurs donner l'exemple en procédant à une évaluation précise de l'application de ses plans annuels d'action pour l'emploi.

Au cours des derniers mois, l'emploi a progressé dans l'ensemble de l'Union européenne et près de 800 000 emplois nouveaux ont été créés. Cette évolution s'accompagne de l'expression d'une volonté nouvelle des Gouvernements de faire de l'Union européenne un vecteur de croissance.

Les changements de gouvernement intervenus au cours des dix-huit derniers mois sont à l'évidence à l'origine de cette nouvelle orientation dont le sommet de Pörtlach a été l'illustration. Non seulement le pacte de stabilité ne constitue plus désormais, de l'aveu même des chefs de gouvernement, un horizon indépassable, mais ces mêmes chefs de gouvernement sont tombés d'accord pour discuter d'initiatives concrètes,

sans tabou ni *a priori* idéologique, notamment en matière de dépenses publiques.

A cet égard, le point 4 de la proposition de résolution de la délégation pour l'Union européenne concernant le lancement d'un grand emprunt européen qui permettrait d'aider à la réalisation des grands chantiers promis depuis le livre blanc présenté par Jacques Delors mérite d'être soutenu.

Sans doute serait-il également souhaitable de favoriser, en parallèle à la coordination des politiques de l'emploi, une véritable coordination des politiques sociales que la mise en œuvre de l'Euro va rendre de plus en plus indispensable. A cet égard, la stratégie coordonnée en matière d'emploi constitue une méthode de travail dont on pourrait utilement s'inspirer pour approfondir la réflexion sur ce thème sur lequel l'Assemblée nationale aura sans doute à revenir.

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné la présente proposition de résolution au cours de sa séance du mercredi 25 novembre 1998.

En conclusion de son exposé, **le rapporteur** a donné un avis favorable à l'adoption de la proposition de résolution.

**M. Jean-Paul Durieux** a souhaité que l'Union européenne, au-delà des mesures nécessaires de lutte contre le chômage qu'elle préconise, s'intéresse davantage au problème du travail des enfants dans les Etats membres.

**Le président Jean Le Garrec** a estimé souhaitable que la commission se saisisse du problème de plus en plus préoccupant du travail des enfants dans les pays membres de l'Union européenne, et en particulier en France.

**Le rapporteur** ayant indiqué que les lignes directrices avaient avant tout pour objet de favoriser l'emploi, a considéré qu'il était effectivement nécessaire de faire le point sur la réglementation communautaire concernant le travail des enfants.

La commission a examiné un amendement du M. Jean Le Garrec visant à supprimer le point 6 de la proposition de résolution, suggérant au Gouvernement de tirer profit de la relance du dispositif d'évaluation des politiques publiques pour évaluer l'application du plan national d'action français pour l'emploi.

**Le président Jean Le Garrec** a estimé que la suggestion formulée dans le point 6 de la proposition de résolution sortait du champ de compétences de la délégation pour l'Union européenne et ne pouvait figurer dans le dispositif de la résolution et a proposé au rapporteur d'en reprendre l'idée dans l'introduction du rapport écrit.

**Le rapporteur** a accepté cette proposition.

La commission a *adopté* l'amendement. Le point 6 a donc été *supprimé*.

Puis, la commission a *adopté* la proposition de résolution ainsi modifiée.

**En conséquence, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales demande à l'Assemblée nationale d'adopter la proposition de résolution dont le texte suit.**



## TEXTE ADOPTE PAR LA COMMISSION

PROPOSITION DE RESOLUTION SUR LA PROPOSITION DE LIGNES  
DIRECTRICES POUR LES POLITIQUES DE L'EMPLOI DES ETATS MEMBRES  
POUR 1999 [COM (1998) 574 FINAL/E 1171].

### *Article unique*

L'Assemblée nationale,

- Vu l'article 88-4 de la Constitution,
  - Vu la proposition de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres pour 1999 (COM (1998) 574 final / E 1171),
  - Vu la proposition de règlement (CE) du Conseil, relatif au fonds social européen (COM (1998) 131 final du 18 mars 1998 / E 1061),
  - Vu la résolution du Conseil du 15 décembre 1997 sur les lignes directrices pour l'emploi en 1998,
  - Vu la résolution de l'Assemblée nationale du 21 juin 1998 sur la proposition de règlement (CE) du Conseil relative au fonds social européen (COM (1998) 131 final / E 1061),
- 1 - Réitère la position qu'elle a exprimée dans sa résolution du 21 juin 1998 susvisée ;
  - 2 - Approuve, sous les réserves suivantes, la proposition susvisée de lignes directrices sur l'emploi pour 1999 ;
  - 3 - Demande au Gouvernement, s'agissant de cette proposition, d'obtenir :
    - le rétablissement de la ligne directrice 12 pour 1998 - prévoyant que chaque Etat " examinera, sans obligation, l'opportunité de réduire le taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les services à forte intensité de main-d'oeuvre et non exposés à la concurrence transfrontalière " ;
    - la suppression de la référence aux minorités ethniques dans la ligne directrice 9 ;
    - la fixation d'objectifs quantifiés et d'un calendrier pour les atteindre concernant le développement de l'apprentissage et de la

qualification (ligne directrice 6), l'accès des personnes handicapées au marché du travail (ligne directrice 9), la réduction du montant des charges pesant sur les entreprises (ligne directrice 10), celle de la charge fiscale totale, en particulier celle grevant le travail (ligne directrice 14) et l'accroissement des emplois dans les services (ligne directrice 12) ;

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

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

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

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

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

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

4 - Soutient la proposition tendant à lancer un emprunt européen destiné à financer un grand programme de projets d'intérêt communautaire, dans le domaine des infrastructures, des réseaux de communication ou des nouvelles technologies, notamment ;

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

N°1227.- Rapport de M. Gaëtan Gorce (au nom de la commission des affaires culturelles), sur la proposition de résolution de M. Alain Barrau

(n°1184), sur la proposition de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres pour 1999 (COM [98] 574 FINAL/E 1171).