

## RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 11 juillet 1994

concernant les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté

(94/480/CE)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 103 paragraphe 2,

vu la recommandation de la Commission,

vu l'avis du comité monétaire,

vu les conclusions du Conseil européen des 24 et 25 juin 1994,

## RECOMMANDE :

L'article 103 du traité constitue le cadre pour la coordination des politiques économiques dans la phase II du processus qui conduit à l'union économique et monétaire (UEM). Les orientations de politique économique adoptées sur la base dudit article constitueront la référence pour la conduite des politiques économiques dans la Communauté et dans les États membres.

Une reprise économique est actuellement en cours dans la Communauté. La tâche essentielle de la politique économique sera de soutenir et de renforcer cette reprise au cours des trimestres à venir et de faire en sorte qu'elle crée les bases d'une forte croissance de l'emploi. La croissance devra en outre être durable et tenir dûment compte de l'environnement. Pour soutenir la reprise, il sera nécessaire de poursuivre les efforts visant à assurer la stabilité des prix, créant ainsi les conditions permettant de faibles taux d'intérêt. Les politiques budgétaires joueront un rôle capital à cet égard, en rendant les situations budgétaires à nouveau acceptables et en contribuant à l'accroissement nécessaire de l'épargne nationale. Tout aussi importante sera la poursuite des efforts d'ajustement structurel actuellement en cours. L'amélioration de la situation économique devra être une invitation à renforcer les efforts dans ces deux domaines et ne devra pas conduire à un optimisme excessif ni à une moindre détermination. Les erreurs commises au cours du cycle économique précédent ne doivent pas être répétées.

Les différentes orientations présentées ici donnent une forme plus concrète à celles qui ont été adoptées en décembre dernier pour tenir compte des perspectives économiques et de la situation spécifique des États membres. Leur mise en œuvre contribuera à améliorer l'actuel dosage des politiques économiques, en favorisant l'assainissement budgétaire, en encourageant la modération salariale et en allégeant le poids que la politique de stabilisation fait peser sur la politique monétaire. Si le dosage peut être amélioré alors que les anticipations inflationnistes s'apaisent et que l'assainissement budgétaire progresse, et si des efforts réels d'ajustement structurel sont accomplis, la Communauté pourra revenir à des taux élevés de croissance et de création d'emplois. Dans ces

conditions, il devrait être possible de stabiliser le chômage dans le courant de 1995, pour ensuite le faire aller décroissant.

Les présentes orientations, adoptées conformément à l'article 103 paragraphe 2 du traité, serviront de référence pour la conduite de la politique économique dans la Communauté et dans les États membres. Elles réaffirment l'objectif, défini dans les orientations de décembre 1993, qui consiste à accroître substantiellement l'emploi au cours des prochaines années de manière à réduire le niveau actuel élevé du chômage. Elles confirment la stratégie à moyen terme esquissée en décembre dernier pour ramener l'économie de la Communauté sur le chemin d'une croissance plus forte, durable et apte à créer davantage d'emplois.

*Stabilité des prix et des taux de change*

Les tendances favorables de l'évolution des prix qui ont été enregistrées au cours de l'année écoulée et les progrès attendus en 1994 et 1995 préparent la reprise d'une croissance durable et non inflationniste dans un avenir proche. Les politiques macroéconomiques et financières devraient résolument viser à faire de la stabilité des prix la norme dans la Communauté. Le retour à la stabilité des prix et son maintien exigent que les tendances salariales et budgétaires soient compatibles avec cet objectif. Un taux d'inflation ne dépassant pas 2 à 3 % devrait être atteint dans la plupart des États membres au plus tard en 1996, ce qui constituerait une étape vers la stabilité des prix de la Communauté.

Le maintien d'une inflation peu élevée dépend, pour une large part, de la manière dont les politiques macroéconomiques et structurelles seront menées. Les résultats obtenus jusqu'à maintenant sont également le fruit de la réalisation du marché intérieur et de la politique menée en matière de concurrence. Pour réduire encore les pressions et les anticipations inflationnistes, il est nécessaire que toutes les politiques soient prévisibles, crédibles et ne changent pas continuellement. Les succès obtenus dans ce domaine permettront de parvenir à des taux d'intérêts plus bas. La stabilité des prix est aussi un facteur essentiel de la stabilité des taux de change entre les États membres. Cette stabilité des taux de change, si elle repose sur des bases saines, peut contribuer à son tour à la stabilité des prix.

Les États membres qui ont déjà atteint des taux d'inflation qui, traduits en indices des prix à la consommation, se situent dans la fourchette proposée dans les grandes orientations sont la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, la France, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Dans la plupart de ces pays, les tendances salariales évoluent d'une manière compatible avec la stabilité des prix. Ces pays devraient consolider les progrès

enregistrés en matière d'inflation et poursuivre les politiques prudentes qui sont nécessaires pour assurer la stabilité des prix à moyen terme.

Dans les autres États membres, l'inflation doit encore décroître pour atteindre l'ordre de grandeur fixé par les grandes orientations. Il est essentiel que, à mesure que leurs économies se redresseront, les éventuels effets différés des dépréciations antérieures ne menacent pas la stabilité des prix. Dans tous les pays, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour réduire l'inflation et assurer la stabilité des prix à moyen terme.

La désinflation en Grèce doit être renforcée. Pour réduire l'inflation et réaliser la stabilité des prix en Grèce, il est absolument indispensable de corriger les déséquilibres budgétaires. Des politiques crédibles d'ajustement budgétaire devraient être menées pour éviter des anticipations inflationnistes nuisibles et pour soutenir la stabilité extérieure de la drachme.

Tous les États membres devraient veiller à ce que leurs politiques soient compatibles avec la stabilité des taux de change dans la Communauté et la soutiennent. Cela est nécessaire pour tirer pleinement profit du renforcement de l'intégration économique.

#### *Des finances publiques saines*

Comme proposé dans les grandes orientations de politique économique de décembre 1993, les politiques budgétaires devraient, à partir de 1995, préparer la voie vers plus d'investissement et de croissance. La première priorité sera de rendre les situations budgétaires à nouveau acceptables; les déficits budgétaires devraient être ramenés en deçà de la valeur de référence de 3 % du produit intérieur brut (PIB) défini dans le traité. Les prévisions actuelles indiquent que, même si les perspectives de ramener le déficit en deçà de la valeur de référence de 3 % du PIB en 1996/1997 sont plus favorables maintenant que dans le passé, cet objectif ne pourra être atteint sans une volonté résolue d'ajustement fiscal. Au niveau de la Communauté, les limites en matière de dépenses et de recettes communautaires convenues au Conseil européen d'Edimbourg doivent être respectées.

La détérioration des finances publiques enregistrée depuis 1990 a conduit à des situations budgétaires préoccupantes dans la plupart des États membres et a créé un besoin urgent de retour à une réduction soutenue des déséquilibres budgétaires. Le retour de la confiance nécessite que les plans d'assainissement budgétaire annoncés dans les programmes de convergence soient mis en œuvre dès que

la reprise se confirmera et que, si des écarts apparaissent, des mesures complémentaires soient prises afin que les objectifs de ces plans pour 1994 et au-delà soient atteints. Les États membres devraient utiliser les marges de manœuvre que pourraient donner des taux de croissance économique plus élevés ou des taux d'intérêts plus faibles que ceux sur lesquels se fondent les prévisions budgétaires, pour accélérer le rythme de l'assainissement. Il faut profiter de l'amélioration de la situation économique pour renverser fondamentalement la courbe suivie par les déficits budgétaires depuis le début de la décennie. Cela renforcerait la détermination des pouvoirs publics à l'égard de l'assainissement budgétaire et améliorerait la crédibilité de leurs actions.

Ce n'est pas seulement en essayant d'atteindre le but prioritaire de l'assainissement budgétaire que les politiques budgétaires peuvent apporter une contribution importante à la croissance et à l'emploi. Elles peuvent aussi y contribuer par une réorientation des recettes fiscales et des dépenses vers le soutien d'investissements et d'autres dépenses publics et privés rentables propres à favoriser une croissance économique plus forte. En même temps, lorsque cela se révèle nécessaire, les États membres devraient viser à modifier la structure de leurs fiscalités d'une manière qui permette de promouvoir l'emploi et d'améliorer la qualité de l'environnement.

Il est essentiel que l'effort d'assainissement budgétaire se poursuive au fur et à mesure que la reprise économique se confirmera. Les budgets de 1995 devraient donc confirmer clairement que cet exercice est en cours.

Dans les États membres où le paiement des intérêts constitue un poste budgétaire important et où le taux d'endettement est élevé et en hausse (Belgique, Grèce et Italie), des efforts décisifs de réduction du déficit budgétaire devraient être entrepris principalement par la maîtrise de la croissance des dépenses courantes primaires. Parmi les pays qui ont établi des programmes de convergence, la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, la France, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni doivent suivre avec détermination les programmes d'assainissement budgétaire déjà annoncés ou mis en œuvre. L'Irlande et le Luxembourg doivent poursuivre dans la voie des progrès déjà réalisés.

En Grèce, il est indispensable que le gouvernement se montre déterminé à assainir le budget par des politiques crédibles s'inscrivant dans un cadre pluriannuel. Des mesures visant notamment à améliorer la perception de l'impôt et à réduire les dépenses devraient être traduites sans tarder en actions concrètes.

En Italie, à la suite des progrès réalisés en 1993, il est nécessaire de renforcer les efforts visant à promouvoir l'ajustement dans une perspective à moyen terme.

En Espagne, compte tenu de la grave détérioration de la situation budgétaire intervenue en 1993, il est nécessaire d'entreprendre un assainissement budgétaire sur plusieurs années et de procéder à la réactualisation du programme de convergence de 1992, déjà annoncée par le gouvernement.

Dans certains États membres, des améliorations significatives de l'administration fiscale (simplification du système fiscal, lutte plus efficace contre la fraude fiscale, etc.) sont essentielles pour promouvoir l'ajustement budgétaire, alors que dans d'autres persiste également la nécessité de contenir les pressions qui s'exercent sur les dépenses courantes, y compris les dépenses de sécurité sociale.

#### *Une économie communautaire plus dynamique*

Tous les États membres doivent faire davantage d'efforts pour améliorer le fonctionnement de leurs économies selon les orientations du « Livre blanc » de la Commission intitulé « Croissance, compétitivité, emploi » et, en particulier, de celles du plan d'action adopté par le Conseil européen en décembre 1993.

Les États membres devraient faire en sorte que leurs économies puissent tirer pleinement parti des avantages du marché intérieur et du commerce international. Les entreprises de la Communauté, et particulièrement les petites et moyennes entreprises, devraient être encouragées à améliorer leur organisation et leurs efforts de recherche et de développement et à mieux repérer les occasions nouvelles qui se présentent, en particulier sur les marchés mondiaux les plus dynamiques. Il faudrait veiller en permanence à améliorer les conditions de concurrence dans lesquelles les entreprises opèrent. La privatisation, dans la mesure où les États membres la jugent compatible avec leurs objectifs, pourrait renforcer les progrès déjà accomplis dans ce sens.

La Communauté, pour sa part, continuera de mettre en œuvre les éléments du plan d'action qui relèvent de sa compétence (tels que les réseaux transeuropéens, le maintien d'un système d'échanges ouvert nécessitant le strict respect des règles en matière d'aides publiques et de concurrence, l'amélioration des efforts de recherche et de développement, etc.). Les efforts combinés des États membres et de la Communauté accroîtront le dynamisme et la compétitivité de l'économie communautaire.

#### *Mesures structurelles pour créer davantage d'emplois*

Les politiques structurelles devraient tendre à assurer que la croissance crée des emplois plus nombreux et de meilleure qualité. Elles devraient également faire en sorte que la main-d'œuvre acquière les qualifications requises pour ces emplois ainsi que la capacité de s'adapter au changement. Les priorités sont notamment les suivantes :

- améliorer l'éducation et la formation, qui doivent être axées sur la recherche d'une adéquation entre les capacités professionnelles et les nouveaux emplois qui seront disponibles. Au centre de cette exigence figure la nécessité d'introduire une nouvelle attitude à l'égard de l'équilibre entre le travail, la formation et le temps libre. Cela implique :
  - une meilleure éducation de base, notamment en ce qui concerne l'aptitude à résoudre les problèmes d'adaptabilité,
  - un passage plus aisé de l'école à la vie active,
  - la participation des employeurs,
  - une formation continue tout au long de la vie,
- rendre les marchés, notamment les marchés du travail, et les réglementations beaucoup plus souples. Cela implique de porter un nouveau regard sur toute la gamme des domaines politiques qui ont une incidence sur le fonctionnement du marché du travail, notamment la législation du travail, la fiscalité, la politique de sécurité sociale, afin d'assurer que :
  - les objectifs d'équité seront atteints sans que le fonctionnement des marchés du travail soit perturbé,
  - la réglementation du marché du travail, les politiques en matière de logement ou autres n'ont pas pour effet de réduire la mobilité de la main-d'œuvre,
  - les obstacles à une plus grande flexibilité des horaires de travail seront éliminés,
- intensifier les politiques actives concernant le marché du travail. Elles devraient cibler l'aide sur des groupes spécifiques (chômeurs de longue durée et jeunes chômeurs) afin de lutter contre les problèmes d'exclusion et supprimer des goulets d'étranglement potentiellement inflationnistes,
- exploiter pleinement le potentiel de création d'emplois des petites et moyennes entreprises,
- promouvoir des mesures de libéralisation destinées à des secteurs protégés de l'économie, notamment, le cas échéant, aux professions libérales,
- améliorer l'utilisation de la main-d'œuvre en tant que facteur de production en réduisant les coûts non salariaux, en particulier pour les travailleurs les moins payés, qui sont le plus durement touchés. Dans la plupart des États membres, on envisage ou l'on met en œuvre des mesures visant à réduire les coûts non salariaux de l'emploi pour certaines catégories de travailleurs, notamment les travailleurs les moins payés et les jeunes. Ces mesures devraient être poursuivies avec détermination, d'une manière compatible avec l'objectif d'assainissement budgétaire,
- veiller à ce que les coûts liés à l'environnement soient mieux répercutés sur les prix dans l'ensemble de l'économie et continuer à appliquer le principe du pollueur payeur,

— les politiques salariales devraient non seulement être compatibles avec les objectifs en matière d'inflation, mais aussi contribuer à favoriser l'accroissement de l'investissement et de l'emploi. Compte tenu du taux élevé de chômage existant actuellement dans toute la Communauté, toute augmentation des salaires réels devrait rester en deçà des accroissements de productivité ; les tendances actuelles semblent indiquer que tel est déjà le cas dans la Communauté. Il s'agira de veiller, par les politiques suivies, à créer les conditions qui permettront de maintenir les tendances actuelles pendant de nombreuses années. Les accroissements des salaires réels devraient refléter les changements intervenant dans l'offre et la demande entre les secteurs et les différentes régions de l'Union. Dans certains secteurs de l'économie, la nécessité de maintenir ou de créer des emplois pourrait obliger, à court terme, à réduire les salaires réels.

La modération salariale devrait être maintenue dans tous les États membres. Cela sera plus particulièrement nécessaire lorsque la reprise annoncée se confirmera. Les accords salariaux conclus dans les États membres doivent être compatibles avec les propositions figurant dans les grandes orientations et devraient à moyen terme servir à maintenir la modération salariale. Cela vaut particulièrement lorsqu'on prévoit une réduction du chômage. La modération salariale devrait contribuer à consolider ces progrès réalisés sur le marché de l'emploi et ouvrir la voie à une nouvelle croissance de l'emploi à moyen terme.

Dans les États membres, surtout ceux où l'on prévoit que le chômage pourrait encore s'aggraver cette année,

diverses mesures spécifiques sont prévues ou mises en œuvre pour promouvoir les possibilités d'emploi et mettre un terme à la détérioration du marché de l'emploi. Quelle que soit l'efficacité de ces mesures destinées à créer des emplois à court terme, il est essentiel que ces politiques soient activement poursuivies et que leur contribution au renforcement de la création d'emplois soit accrue. Les avantages de ces politiques deviendront visibles à mesure que la reprise s'accélérera.

Le « Livre blanc » de la Commission a contribué à stimuler le débat sur la croissance, la compétitivité et l'emploi dans beaucoup de pays. De nombreux États membres ont pris des mesures conformes à la stratégie proposée dans le « Livre blanc », telle qu'exposée dans le rapport du Comité de politique économique au Conseil ECOFIN. Mais, comme le souligne ce rapport, il reste beaucoup à faire pour améliorer la situation de l'emploi et l'efficacité des marchés européens de l'emploi.

Fait à Bruxelles, le 11 juillet 1994.

*Par le Conseil*

*Le président*

Th. WAIGEL