

II

(Actes dont la publication n'est pas une condition de leur applicabilité)

CONSEIL

RECOMMANDATION DU CONSEIL

en date du 26 juin 2003

sur les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la communauté

(pour la période de 2003 à 2005)

(2003/555/CE)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et en particulier son article 99, paragraphe 2,

vu la recommandation de la Commission,

vu le débat qu'a tenu le Conseil européen les 19 et 20 juin 2003,

considérant qu'une résolution sur la recommandation de la Commission a été adoptée par le Parlement européen,

RECOMMANDE:

SOMMAIRE

	<i>Page</i>
I. Orientations générales des politiques économiques	3
1. Atteindre l'objectif stratégique de Lisbonne — La contribution de la politique économique	3
2. Renforcer l'économie de l'Union européenne	3
2.1. Des politiques macroéconomiques axées sur la croissance et la stabilité	4
2.2. Des réformes économiques visant à augmenter le potentiel de croissance de l'Europe	5
2.3. Renforcer le caractère durable de la croissance	8
3. Les défis propres à la zone euro	11
II. Orientations des politiques économiques par pays	14
1. Belgique	14
2. Danemark	17
3. Allemagne	19

4. Grèce	23
5. Espagne	26
6. France	29
7. Irlande	32
8. Italie	34
9. Luxembourg	38
10. Pays-Bas	40
11. Autriche	42
12. Portugal	45
13. Finlande	48
14. Suède	50
15. Royaume-Uni	52

I. ORIENTATIONS GÉNÉRALES DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES

1. ATTEINDRE L'OBJECTIF STRATÉGIQUE DE LISBONNE — LA CONTRIBUTION DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

L'Union européenne est à un carrefour décisif de son histoire. Après l'introduction réussie des billets et pièces en euros, l'Union est sur le point de connaître un élargissement historique qui la fera passer à 25 États membres et créera une entité économique forte de plus de 450 millions d'habitants. Parallèlement, l'économie mondiale a dû faire face à diverses incertitudes qui assombrissent les perspectives économiques, à court terme certainement, mais aussi peut-être à moyen terme.

À Lisbonne, l'Union européenne s'était fixée pour **nouvel objectif stratégique «de devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale»**. L'environnement économique mondial actuel rend encore plus nécessaire une mise en œuvre rapide de la stratégie de Lisbonne. Pour assurer le succès de la mise en œuvre de cette stratégie, des initiatives politiques simultanées et cohérentes devront être prises dans un large éventail de domaines économiques, sociaux et environnementaux. **Ces grandes orientations des politiques économiques (GOPE), tout en tenant compte des exigences à court terme, mettent l'accent sur la contribution que les politiques économiques pourront apporter au programme de Lisbonne au cours des trois années à venir.** Conformément à l'accord sur la rationalisation et aux conclusions du Conseil européen de printemps de Bruxelles, les GOPE se concentrent sur les questions clés des politiques économiques et les priorités pour les trois prochaines années. Elles sont au cœur de l'effort de coordination des politiques économiques sur lequel repose la gouvernance économique dans l'Union européenne et ses États membres. Les orientations témoignent de la reconnaissance par l'Union européenne de la nécessité impérieuse d'assurer une croissance durable et plus élevée et de sa détermination à prendre les mesures nécessaires pour y parvenir. Des conditions et des politiques macroéconomiques saines sont un préalable indispensable pour assurer un accroissement durable de la prospérité économique. Un renforcement de l'esprit d'entreprise et de l'investissement dans la connaissance et l'innovation et une réforme des systèmes de l'emploi constituent des éléments essentiels pour l'augmentation de la productivité et la création de nouvelles possibilités de croissance. Le fonctionnement et la compétitivité des marchés du travail, des produits et des capitaux doivent être améliorés pour donner plus de souplesse à l'économie et relever le potentiel de croissance. Il convient également d'accorder toute l'attention nécessaire aux questions de durabilité économique, sociale, et environnementale pour garantir que les efforts consentis produiront bien les résultats espérés à plus long terme.

Outre les grandes orientations des politiques économiques, les États membres doivent aussi appliquer intégralement les lignes directrices pour l'emploi et les recommandations associées, qui selon le traité (article 128, paragraphe 2) doivent être compatibles avec les GOPE.

Les orientations générales des politiques économiques décrites dans la première partie s'appliquent à tous les États membres et à la Communauté. La première partie comprend également une section présentant les défis spécifiques de la zone euro. Dans le cadre de la stratégie globale, les principaux défis de politique économique peuvent varier d'un État membre à l'autre en fonction de différences dans la performance, les perspectives, les structures et les institutions économiques. Même si les nouveaux États membres sont invités à mener leurs politiques économiques selon ces orientations, la mise à jour des GOPE en 2004 sera l'occasion de mieux tenir compte de leur situation et de leurs besoins particuliers.

2. RENFORCER L'ÉCONOMIE DE L'UNION EUROPÉENNE

La croissance économique s'avère être nettement plus faible que prévu. La croissance du produit intérieur brut (PIB) est restée atone en 2002 et les indicateurs à court terme ne laissent prévoir aucune amélioration en 2003. Au-delà de l'impact des tensions géopolitiques récentes et de la décélération de la demande extérieure, la faiblesse de la croissance s'explique par une résistance insuffisante aux chocs. La baisse de la

confiance des entreprises et des consommateurs est la conséquence de ces incertitudes. Cependant, la baisse des prix du pétrole, l'allègement des tensions géopolitiques qui a suivi la fin du conflit en Iraq, la reprise des marchés financiers et l'amélioration des conditions financières viennent renforcer les bases d'une reprise de la croissance durant la seconde moitié de 2003. Toutefois, le rythme de cette reprise sera vraisemblablement affecté par la hausse persistante du chômage et par la faiblesse des bilans des entreprises financières et non financières.

L'emploi a bien résisté au ralentissement de l'activité jusqu'à la fin de 2002 mais, dans la mesure où la situation du marché du travail ne reflète l'évolution conjoncturelle qu'avec un certain retard, une certaine détérioration des perspectives d'emploi est probable en 2003. En outre, l'adaptation des salaires au contexte de faible croissance de la productivité ne s'est faite que lentement.

L'inflation s'est récemment maintenue juste au-dessus de 2 %. On assiste à une décrue de l'inflation sous-jacente depuis la seconde moitié de 2002, mais ce processus reste lent. À cet égard, il apparaît que des rigidités empêchent toujours des ajustements rapides. Dans une perspective future, la décélération des coûts unitaires du travail devrait permettre au taux d'inflation de passer sous la barre des 2 %.

Dans ce contexte, il est important que les politiques économiques soutiennent la confiance et contribuent par ce biais à mettre en place les bases d'un renforcement de la demande domestique et des créations d'emplois à court terme et les conditions d'une hausse du potentiel de croissance à moyen terme. Pour soutenir avec efficacité la mise en œuvre et le contrôle des politiques, il est indispensable de disposer de statistiques macroéconomiques et d'outils d'analyse de la plus haute qualité.

2.1. *Des politiques macroéconomiques axées sur la croissance et la stabilité*

Les politiques macroéconomiques jouent un rôle essentiel dans le soutien de la croissance et de l'emploi et le maintien de la stabilité des prix. Elles doivent favoriser une croissance équilibrée et la pleine réalisation du potentiel de croissance du moment. Elles doivent en outre œuvrer à la mise en place des conditions de base indispensables pour promouvoir des niveaux d'épargne et d'investissement appropriés. Pour se projeter dans le futur, entreprises comme particuliers doivent avoir l'assurance que tout est fait pour assurer la stabilité des prix et des finances publiques saines. Le maintien de conditions macroéconomiques saines dépend des politiques poursuivies par les banques centrales et les gouvernements et de l'évolution des salaires.

Conformément à leur mandat, **les autorités monétaires veillent à la stabilité des prix.** Conformément au traité et sans préjudice de la stabilité des prix, le Système européen de banques centrales (SEBC) doit soutenir les politiques économiques générales dans la Communauté.

Les politiques budgétaires doivent continuer à s'inscrire dans le cadre d'une stratégie orientée à moyen terme, globale et favorisant la croissance. Les États membres doivent, pour leur part, contribuer à stabiliser l'activité autour d'une croissance potentielle plus élevée et durable, en permettant aux stabilisateurs automatiques de jouer pleinement et de manière symétrique tout au long du cycle tout en évitant les déficits excessifs et en assurant une consolidation structurelle afin d'atteindre des positions budgétaires, corrigées des variations conjoncturelles, proches de l'équilibre ou excédentaires. Il convient à cette fin de renforcer la coordination des politiques budgétaires conformément au rapport du Conseil du 7 mars 2003, qui a été approuvé par le Conseil européen de printemps.

La conformité à l'objectif d'un budget proche de l'équilibre ou excédentaire doit être évaluée en portant une attention particulière aux conditions spécifiques de chaque pays, de manière à: i) préserver des marges de manœuvre suffisantes qui permettent aux stabilisateurs automatiques de jouer pleinement en toutes circonstances sans risquer de franchir la valeur de référence de 3 % du PIB; ii) assurer la viabilité à long terme des finances publiques, et iii) assurer la cohérence entre, d'une part, l'évolution et la qualité des

finances publiques dans les programmes de stabilité et de convergence et, d'autre part, la nécessité de conserver des positions budgétaires proches de l'équilibre ou excédentaires.

Les États membres devraient en particulier:

- 1) atteindre ou conserver des positions budgétaires proches de l'équilibre ou excédentaires sur tout le cycle conjoncturel; les pays dont le déficit excède la position proche de l'équilibre ou excédentaire prévue par le pacte de stabilité et de croissance doivent améliorer leur position corrigée des variations conjoncturelles et les pays accusant des déficits excessifs doivent y remédier conformément au pacte de stabilité et de croissance;
- 2) sous réserve de cette obligation, éviter de mener des politiques procycliques de nature à empêcher les stabilisateurs automatiques de jouer de manière symétrique sur l'ensemble du cycle. Cela est particulièrement important lorsque les conditions de croissance deviennent favorables.

L'évolution des salaires doit contribuer à la stabilisation de l'environnement macroéconomique et à un dosage des politiques économiques favorable à l'emploi.

Les États membres devront promouvoir un cadre approprié pour les négociations salariales entre partenaires sociaux. Il importe en particulier de:

- 3) veiller à ce que la hausse des salaires nominaux reste compatible avec la stabilité des prix et les gains de productivité. La hausse des coûts salariaux doit notamment rester modérée, dans un contexte marqué par la possibilité d'un rebond conjoncturel de la productivité ou d'un regain de l'inflation, cela afin de permettre aux entreprises d'accroître les investissements créateurs d'emplois. Il importe aussi d'encourager le dialogue macroéconomique dans le cadre de politiques salariales orientées vers la productivité.

2.2. Des réformes économiques visant à augmenter le potentiel de croissance de l'Europe

Les réformes structurelles sont indispensables au renforcement du potentiel de croissance de l'Union européenne. Pour créer un maximum de synergies, il est préférable qu'elles soient mises en œuvre de la manière la plus large et coordonnée possible. En introduisant plus de souplesse dans l'économie, elles favorisent la stabilité macroéconomique et la résistance aux chocs. De plus, les réformes structurelles afférentes à plusieurs domaines, surtout si elles sont menées de front, peuvent générer des bénéfices substantiels et des coûts d'ajustement moindres même à relativement court terme si elles exploitent les synergies. C'est ainsi que l'offre supplémentaire de main-d'œuvre générée par les réformes du marché du travail pourra être absorbée plus rapidement si de nouvelles opportunités pour les entreprises ont été créées par des réformes des marchés de produits et de capitaux. Inversement, ces nouvelles opportunités ne pourront être mises à profit par les entreprises que si des travailleurs qualifiés et disposant du niveau d'éducation approprié sont disponibles.

i) Vers la réalisation du plein emploi: des emplois plus nombreux et de meilleure qualité

Les ressources humaines demeurent largement sous-utilisées dans l'Union européenne comme en témoignent des taux d'emploi relativement bas ainsi qu'une croissance faible de la productivité du travail [ce dernier point est abordé dans la section 2.2.ii)]. Si le PIB par tête est sensiblement plus faible dans l'Union européenne qu'aux États-Unis d'Amérique, c'est en grande partie parce que la proportion de personnes — par rapport à l'ensemble de la population en âge de travailler — occupant un emploi y est moindre et que celles-ci travaillent moins longtemps. C'est pourquoi les réformes du marché du travail qui ont pour effet d'augmenter l'offre de main-d'œuvre et de permettre aux marchés du travail de mieux s'adapter à des conditions économiques changeantes sont très importantes pour les économies de l'Union européenne. Ces réformes doivent **faire en sorte qu'il soit rentable de travailler**. Nombre de personnes sont en fait encouragées à quitter le marché du travail ou à rester inactives, par exemple par des régimes de prestations relativement généreux ou peu contraignants, ou par des incitations à prendre une retraite anticipée. Lorsqu'elles cherchent effectivement un emploi, elles sont souvent découragées par les taux marginaux d'imposition effective élevés et par la perspective d'un retrait des prestations.

De surcroît, l'insuffisance de structures d'accueil des enfants rend encore plus difficile la recherche d'un emploi, en particulier pour les femmes. Certaines d'entre elles, en particulier les moins qualifiées ou dans les régions les plus pauvres, se retrouvent **exclues de l'emploi pour des raisons de coûts trop élevés**, ce qui souligne la nécessité, d'une part, d'améliorer la qualité de l'éducation et de la formation [(voir section ii)] et, d'autre part, de faire en sorte que le niveau des salaires traduise mieux l'état de la productivité. Les réglementations par trop restrictives du marché du travail bénéficient aux employés en place, mais au détriment de ceux qui sont en marge du marché du travail parce qu'elles rendent plus coûteuses pour les entreprises l'embauche de nouveaux effectifs, augmentant ainsi encore le risque pour ces personnes de devenir des chômeurs de longue durée. Un assouplissement des éléments trop restrictifs de la législation sur la protection de l'emploi, une amélioration de la réglementation et une organisation du travail plus souple — développant le temps partiel pour ceux qui le souhaitent et les horaires flexibles, par exemple —, compensée par une sécurité adéquate dans les relations de travail, faciliteraient en revanche leur intégration à la population active et leur embauche par les entreprises. Les divers obstacles à la mobilité du travail (géographique ou professionnelle) entravent également le bon fonctionnement du marché du travail, et beaucoup peut être fait à ce niveau pour améliorer l'adéquation entre les emplois proposés et les ressources humaines susceptibles de les occuper. Dans ce contexte, l'intégration des travailleurs migrants sur le marché du travail sera déterminante.

Le fait de créer les conditions du plein emploi, d'une meilleure qualité et productivité du travail, d'une plus grande cohésion, et de marchés du travail plus ouverts sont des actions fondamentales dans le cadre de la stratégie de Lisbonne et sont devenues les objectifs essentiels de la stratégie européenne pour l'emploi. Parvenir à un meilleur emploi des ressources humaines est un axe prioritaire de la stratégie de Lisbonne. C'est ainsi que les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne ont fixé des objectifs d'amélioration du taux d'emploi global et de celui des femmes et des travailleurs les plus âgés, et appelé à reculer de cinq ans l'âge moyen effectif de la cessation d'activité dans l'Union européenne. La réalisation de ces objectifs constituerait une étape importante vers la voie vers l'objectif global d'un taux d'emploi de 70 % d'ici à 2010. La hausse des taux d'emploi contribuerait directement à relever le taux de croissance. Elle constitue également un élément de la stratégie en trois volets permettant de faire face aux implications budgétaires du vieillissement démographique. Pour atteindre ces objectifs, il est indispensable de s'attaquer aux racines profondes du chômage élevé et du faible taux d'activité dans l'Union européenne. Les mesures permettant **d'améliorer les incitations** de façon à rendre le travail plus attrayant sur le plan financier, **de faciliter la création d'emplois et de rendre encore plus efficace le fonctionnement du marché du travail** sont à cet égard de première importance.

En poursuivant les réformes visant à accroître l'emploi, les États membres devront mettre en œuvre fermement les lignes directrices pour l'emploi et les recommandations qui leur sont adressées, qui traitent plus en détail les questions relatives à l'emploi. En vue de contribuer à une hausse du potentiel de croissance de l'Europe et de faire face aux implications budgétaires du vieillissement démographique, les États membres devront en particulier au cours des trois prochaines années:

- 4) renforcer l'effet incitatif conjugué des systèmes de prélèvements et de prestations, abaisser les taux marginaux d'imposition effective trop élevés de manière à réduire les trappes à chômage et à pauvreté et à augmenter le rendement du capital humain, réduire les facteurs liés aux régimes d'imposition et de prestations ayant un effet dissuasif sur l'offre et la demande pour les bas salaires. Améliorer la conception et l'application des régimes de prestations afin d'encourager l'emploi, examiner la structure des taux de remplacement, s'attaquer au niveau, à la durée et/ou aux critères d'éligibilité des prestations, conformément aux recommandations du rapport annuel du Comité permanent de l'emploi (CPE) pour 2003 sur les réformes structurelles, tout en préservant un niveau adéquat de protection sociale, et assurer l'efficacité des aides à la recherche d'emploi dont bénéficient les titulaires de prestations (voir aussi le point 8 des lignes directrices pour l'emploi);
- 5) veiller à ce que les mécanismes de négociation salariale assurent l'adéquation entre salaires et productivité en prenant en compte les différences de productivité selon les qualifications et les conditions locales du marché du travail;
- 6) tout en respectant le rôle des partenaires sociaux selon les pratiques nationales, revoir les réglementations du marché du travail, notamment en assouplissant la législation par trop restrictive sur la protection de l'emploi et en s'attaquant à celles relatives aux contrats de travail et à la législation sur la protection de l'emploi, et promouvoir une organisation plus souple du travail (voir aussi le point 3 des lignes directrices pour l'emploi);

- 7) promouvoir la mobilité de l'emploi, tant géographique (à l'intérieur des pays et entre les pays) que professionnelle, notamment en facilitant la reconnaissance des qualifications et le transfert des droits en matière de sécurité sociale et de retraite, en supprimant les obstacles à la mobilité liés au marché du logement, et en encourageant la formation tout au long de la vie (voir aussi les points 3 et 4 des lignes directrices pour l'emploi);
- 8) assurer la mise en œuvre de politiques actives du marché du travail efficaces et prêtant une attention particulière aux personnes qui ont le plus de difficultés sur le marché du travail, sur la base d'évaluations d'impact rigoureuses (voir aussi les points 1 et 7 des lignes directrices pour l'emploi).

ii) *Vers une économie basée sur la connaissance, compétitive, dynamique et bénéficiant de meilleurs emplois: renforcer la productivité et le dynamisme des entreprises*

Le renforcement du potentiel de croissance de l'Union européenne suppose non seulement plus de création d'emplois, mais aussi une meilleure productivité du travail et un plus grand dynamisme des entreprises. Dans un contexte marqué par une baisse progressive de la population active liée au vieillissement, de nouveaux gains de productivité sont en effet indispensables pour maintenir et accroître les niveaux de vie futurs. Le renforcement de la productivité rend possible une augmentation des salaires réels et stimule l'investissement. Dans les services publics, il atténue la pression des coûts et élève le niveau de la qualité à niveau de financement égal. Pour accroître la productivité, il est nécessaire de tirer tous les bénéfices de la mise en place du marché intérieur, d'investir de manière rentable dans les compétences, la connaissance, l'innovation et la modernisation des structures d'organisation, et de faire un usage plus large des nouvelles technologies. Simultanément, un plus grand dynamisme des entreprises est nécessaire si l'on veut améliorer la position concurrentielle des entreprises européennes. Ces gains de productivité dépendent étroitement des efforts qui seront consentis pour accroître et rendre plus efficace **l'investissement en capital physique** (renforcement de l'intensité capitalistique) **et dans le savoir et l'innovation**. Des efforts pour une plus grande qualité de l'emploi et une amélioration de la qualité des ressources humaines grâce à l'investissement et à une plus grande efficacité de la formation contribueront à accroître le capital humain et la productivité du travail. Un accès non discriminatoire à l'éducation et la formation renforcera également la productivité et accroîtra les possibilités de trouver un travail. La question de la qualité de l'emploi ainsi que celle des mesures permettant d'accroître l'offre de main-d'œuvre et à promouvoir le vieillissement actif sont discutées en détail dans les lignes directrices pour l'emploi.

Les secteurs public et privé devront tous deux contribuer à la réalisation des objectifs de Lisbonne. Les gouvernements peuvent y contribuer en dépensant l'argent public de manière aussi efficace que possible moyennant une réorientation des dépenses publiques vers les investissements favorables à la croissance et rentables, le capital humain et la connaissance, dans le respect des contraintes budgétaires globales, et en recherchant un effet de levier plus grand de l'aide publique à l'investissement privé. En particulier, les investissements dans les infrastructures européennes clés, comme les réseaux transeuropéens, sont en tête des priorités à traiter au niveau européen. La part du lion dans la progression de l'investissement ne pourra provenir que du secteur privé. C'est pourquoi il est indispensable que les politiques visent en priorité à améliorer les **conditions de base de l'économie** pour inciter les entreprises à innover, à investir et à se développer. Cela supposera notamment de renforcer la concurrence sur les marchés de produits et de capitaux, d'assurer aux entreprises de l'Union européenne l'égalité des conditions de concurrence, de promouvoir l'esprit d'entreprise, d'assurer un environnement réglementaire de qualité, d'accroître la confiance des investisseurs et de récompenser l'investissement dans le savoir et l'innovation.

Le marché intérieur joue un rôle important dans ce sens, y compris — comme l'ont montré des études récentes — dans le domaine de l'intégration des marchés financiers. En particulier, il convient d'exploiter les possibilités offertes par l'ouverture totale des marchés pour stimuler la croissance et l'emploi dans le secteur des services. La Commission a présenté une nouvelle stratégie pour le marché intérieur pour la période 2003-2005 comprenant de nouvelles propositions visant à exploiter le potentiel complet du marché intérieur dans le domaine de la croissance, de la création d'emplois et de la compétitivité.

Parallèlement, la diffusion accrue de la connaissance et de l'innovation dans tous les États membres peut donner une forte impulsion au taux de croissance potentiel à long terme de l'Union européenne. Dans cette perspective, les politiques visant à mieux intégrer les systèmes nationaux d'innovation et d'éducation peuvent jouer un rôle important.

Au cours des trois prochaines années, les États membres devront en particulier:

- 9) encourager la concurrence sur les marchés des biens et des services, notamment: i) en améliorant le taux de transposition des directives du marché intérieur conformément aux objectifs convenus et en supprimant les obstacles restants (y compris ceux créés par les systèmes fiscaux) aux échanges transfrontaliers et à l'entrée sur les marchés de biens et, tout particulièrement, de services; ii) en progressant dans l'ouverture des marchés publics; iii) en assurant l'indépendance effective des autorités de concurrence et de régulation et en leur accordant des compétences et des ressources adéquates; iv) en poursuivant les efforts destinés à réduire le niveau global des aides d'État et à réorienter l'aide vers des objectifs horizontaux présentant un intérêt commun et en la restreignant aux défaillances du marché clairement identifiées; et v) en encourageant les nouveaux entrants et une concurrence effective dans les industries de réseaux tout en améliorant la «connectivité» des marchés nationaux au sein de l'Union européenne élargie et en garantissant l'universalité, la haute qualité et l'efficacité des services d'intérêt général;
- 10) accélérer l'intégration des marchés de capitaux de l'Union européenne, en particulier en achevant la mise en œuvre du plan d'action sur le capital-investissement d'ici à 2003 et du plan d'action sur les services financiers d'ici à 2005 (2003 pour les marchés de valeurs mobilières); en assurant une application cohérente des règles de l'Union européenne et en supprimant les obstacles à une organisation efficace des systèmes de compensation et de règlement;
- 11) créer un environnement qui favorise l'esprit d'entreprise ainsi que le démarrage et la croissance des petites et moyennes entreprises (PME) en allégeant le fardeau administratif pesant sur les entreprises, en simplifiant le régime de l'impôt des sociétés, en améliorant et simplifiant l'environnement réglementaire, notamment les mécanismes d'entrée et de sortie, et en améliorant l'accès des petites et moyennes entreprises aux sources de financement, notamment au capital-risque;
- 12) parvenir à un accord sur des mesures destinées à renforcer le gouvernement d'entreprise aux niveaux national et communautaire et les mettre en œuvre. Améliorer encore les arrangements existant aux niveaux national et communautaire en vue d'assurer l'efficacité de la coopération transsectorielle et transfrontalière en ce qui concerne la surveillance financière et la gestion des crises financières;
- 13) prendre des mesures actives pour promouvoir l'investissement dans la connaissance, les nouvelles technologies et l'innovation et progresser vers l'objectif d'une dépense totale de recherche et développement (R & D) représentant 3 % du PIB: i) en développant un cadre favorable à la R & D et à l'innovation par la poursuite de la mise en œuvre des réformes structurelles sur les marchés des produits, des capitaux et du travail; ii) en développant le cadre institutionnel et la protection de la propriété intellectuelle, notamment la création d'un brevet communautaire abordable et présentant toutes les garanties juridiques; iii) en favorisant la mise en réseau et le transfert des connaissances par la création de liens science-industrie et par la mobilité des chercheurs; iv) en favorisant l'accès et l'utilisation des TIC en s'inspirant du plan d'action e-Europe 2005; v) en facilitant le développement du système de navigation par satellites Galileo, et vi) en améliorant la qualité et l'efficacité des systèmes d'éducation et de formation, y compris en matière d'apprentissage tout au long de la vie et dans le cadre de politiques actives du marché du travail, afin de mieux épouser l'évolution permanente des besoins en qualification et d'assurer ainsi l'adéquation et la modernisation de la base en capital humain (voir aussi le point 4 des lignes directrices pour l'emploi);
- 14) renforcer la contribution du secteur public à la croissance: i) en réorientant les dépenses publiques vers des investissements favorables à la croissance et rentables dans le capital physique et humain et dans la connaissance, tout en respectant les contraintes budgétaires globales; ii) en améliorant l'efficacité du secteur public, notamment par l'introduction de mécanismes permettant l'évaluation de la contribution des financements publics à la réalisation des objectifs et un meilleur contrôle des dépenses; iii) en établissant un cadre adéquat pour les initiatives conjointes des secteurs publics et privés, adoptant les nouvelles technologies, l'externalisation, la concurrence dans les marchés publics; iv) en veillant à ce que les structures fiscales favorisent la création d'emploi et l'investissement de manière à renforcer le potentiel de croissance.

2.3. Renforcer le caractère durable de la croissance

Ce n'est qu'en accordant toute l'attention qu'elles méritent aux questions de viabilité économique, sociale et écologique et aux synergies entre ces questions que le caractère durable de la croissance sera préservé. Les études d'impact et les analyses coût-bénéfice des propositions de loi permettront d'identifier et d'évaluer de manière systématique les synergies et les divergences entre les objectifs économiques, environnementaux et sociaux. Dans la mesure du possible, il conviendra d'accorder une préférence aux solutions flexibles, basées sur le marché, qui permettent d'atteindre des objectifs environnementaux et sociaux.

i) *Viabilité économique: assurer la viabilité à long terme des finances publiques*

Le vieillissement de la population constitue un défi majeur. La hausse des *ratios* de dépendance économique exercera une pression croissante sur les finances publiques. L'augmentation des dépenses publiques, en particulier celles liées aux retraites et aux soins de santé, sera principalement prise en charge par une population en âge de travailler aux effectifs déclinants. La nécessité d'assurer la viabilité à long terme des finances publiques a été soulignée lors des Conseils européens de Lisbonne, Stockholm et Barcelone. Pour faire face aux conséquences économiques et budgétaires du vieillissement, le Conseil européen de Stockholm a opté pour une **stratégie à trois volets** qui donne la priorité à l'accroissement des taux d'emploi [voir section 2.2 i)], à la réduction de la dette publique, et à la réforme des systèmes de retraite et de santé. Dans ce contexte, l'impact de l'immigration doit être examiné de manière plus approfondie.

Les problèmes de viabilité devront être explicitement pris en compte dans l'évaluation des positions budgétaires des États membres et, dans les années à venir, il conviendra par conséquent d'accorder une plus grande importance aux *ratios* de la **dette publique** dans le processus de surveillance budgétaire. Si l'on veut que la réduction de la dette contribue de manière notable à couvrir les coûts budgétaires liés au vieillissement de la population, il est essentiel d'arriver à une situation budgétaire en équilibre, conformément aux exigences en la matière, et, dans certains cas, de dégager des excédents; cet objectif doit s'inscrire dans le cadre d'une stratégie ambitieuse sur trois fronts pour faire face aux conséquences budgétaires à long terme du vieillissement.

Les **réformes des systèmes de retraite** devront être vigoureusement poursuivies conformément aux objectifs généraux communs convenus lors des Conseils de Göteborg et de Laeken. Cela est indispensable pour conserver un niveau approprié aux retraites, assurer la viabilité financière des systèmes de retraite et moderniser les systèmes de retraite afin de les adapter à l'évolution des besoins de l'économie, de la société et des individus. Le rapport conjoint sur les stratégies des États membres en matière de retraites qui a été bien accueilli par le Conseil européen de printemps, en mars 2003 à Bruxelles, souligne le fait que la viabilité financière à long terme n'est pas seulement importante en soi mais constitue également une condition nécessaire à l'offre de services de retraite adéquats dans le futur. Il conclut que le processus de réforme destiné à assurer la viabilité des retraites doit se poursuivre et doit se traduire par des efforts à plus grande échelle et plus ambitieux. Pour amortir l'impact budgétaire du vieillissement, il conviendra de mettre pleinement à profit le **temps qui reste** avant que les effets du vieillissement démographique ne se fassent ressentir plus sérieusement.

Au cours des trois prochaines années, les États membres devront en particulier:

- 15) progresser dans la réduction des *ratios* de la dette publique; les États membres dans lesquels ce *ratio* reste supérieur à la valeur de référence de 60 % du PIB devront notamment veiller à obtenir une diminution progressive satisfaisante vers cette valeur; les autres pays devront pour leur part procéder à une réduction suffisante du *ratio* de la dette pour que leurs finances publiques soient mieux à même de supporter les coûts du vieillissement, y compris une hausse des dépenses liées au vieillissement;
- 16) concevoir, introduire et appliquer effectivement des réformes des systèmes de retraite. Favoriser un allongement de la vie professionnelle et relever l'âge du départ effectif à la retraite en modifiant d'une manière aussi peu coûteuse que possible les incitations à un retrait précoce du marché du travail qui subsisteraient dans les systèmes de retraite et de prélèvements et de prestations et en restreignant l'accès aux mesures de préretraite. Rendre le système de retraite mieux à même de s'adapter à l'évolution démographique attendue et à de nouvelles augmentations de l'espérance de vie, notamment par un meilleur ajustement des prestations sur les cotisations. Introduire des éléments de capitalisation et, si nécessaire, améliorer l'accès aux régimes de retraite complémentaires, dont les régimes par capitalisation, et assurer la viabilité des prestations correspondantes grâce à des cadres réglementaires appropriés et à une saine gestion, de manière à ce que les régimes de retraite par capitalisation publics et privés puissent offrir des retraites avantageuses, abordables, transférables et assurées, tout en renforçant le lien entre cotisations et prestations. Adapter les régimes de retraite à la flexibilité croissante de l'emploi et des carrières professionnelles ainsi qu'aux besoins individuels, y compris le caractère transférable des prestations de retraite tout en veillant à ce que les régimes de retraite stimulent l'offre d'emploi (voir aussi les points 5 et 8 des lignes directrices pour l'emploi).

La Communauté devrait appliquer, au même titre que les États membres une stricte discipline budgétaire, et ce, dans toutes les catégories de perspectives financières, dans le respect de l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire.

ii) *Viabilité sociale: contribuer à la cohésion économique et sociale*

La stratégie de Lisbonne ne sera couronnée de succès et ne parviendra à mobiliser durablement un large soutien en faveur des réformes structurelles nécessaires que si elle contribue à améliorer les chances de tous. Des politiques économiques saines apportent une contribution précieuse à la cohésion économique et sociale: en premier lieu, l'emploi étant la meilleure protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, en favorisant la création d'emplois, notamment pour les travailleurs relativement peu qualifiés ou résidant dans des régions en retard de développement; en second lieu, en créant les conditions d'une relance de la croissance et de l'investissement et en facilitant ainsi le rattrapage régional (si les États membres les plus pauvres rattrapent progressivement les autres, des écarts de développement économique n'en subsistent pas moins et l'élargissement les creusera à nouveau de manière notable); en troisième lieu, en contribuant à une économie plus productive assurant des conditions sociales appropriées et l'égalité de traitement, de façon à dégager les ressources nécessaires à des politiques d'accompagnement social, de développement de l'éducation et de développement régional destinées à faciliter la transformation de l'économie ainsi qu'à réduire la pauvreté et l'exclusion sociale. La contribution à la cohésion sociale d'un marché du travail facilitant l'insertion est discutée plus en détail dans les lignes directrices pour l'emploi et dans le processus d'inclusion sociale.

Les succès en matière de rattrapage et de création d'emplois dépendront des conditions générales saines offertes à l'activité et à l'investissement du secteur privé. Cela suppose entre autres un environnement concurrentiel pour les entreprises, la stabilité au niveau macroéconomique et une offre adéquate de moyens de production, notamment une main-d'œuvre qualifiée et la technologie. Une mise en œuvre réussie des politiques définies dans les différents parties du présent document devrait donc faciliter la création de ces conditions. À cet égard, les mesures visant à améliorer le fonctionnement du marché du travail et à faire en sorte que les salaires réels reflètent mieux les écarts de productivité selon les qualifications et les conditions locales du marché du travail sont particulièrement importantes. De plus, des actions politiques ciblées destinées à assurer la disponibilité d'infrastructures de base d'une qualité suffisante, et à améliorer et réorienter les efforts en matière d'éducation et l'apprentissage tout au long de la vie de manière à accroître les qualifications de la main-d'œuvre, sont elles aussi requises.

Dans ce contexte, il convient de rappeler que l'Union européenne apporte une contribution majeure à l'investissement dans les régions en retard par le biais des Fonds structurels et de cohésion et l'action de la Banque européenne d'investissement. Les États membres devront fournir un niveau efficace d'investissement public à travers un large spectre de formes d'éducation et de formation et mettre en place des réformes de façon à améliorer les normes en matière d'éducation et à permettre un investissement soutenu de la part des entreprises et des individus.

Au cours des trois prochaines années, les États membres devront en particulier:

- 17) tout en assurant un niveau adéquat de protection sociale, prendre les mesures nécessaires pour moderniser les systèmes de protection sociale et combattre la pauvreté et l'exclusion dans un sens conforme aux objectifs généraux de Lisbonne, en matière d'emploi notamment, en vue de parvenir à un marché du travail favorisant l'inclusion et à une plus grande cohésion de la société (voir également orientation 4);
- 18) améliorer le fonctionnement des marchés de façon à ce qu'ils favorisent l'investissement dans les régions en retard, en particulier grâce à des mesures permettant aux salaires réels de refléter les écarts de productivité liés aux différences de qualification et les conditions locales du marché du travail (voir également orientation 5);
- 19) veiller à ce que l'aide publique, y compris communautaire, aux régions en retard soit focalisée sur l'investissement dans le capital humain et intellectuel et dans la création d'infrastructures adéquates, et à ce que les programmes d'investissement, notamment ceux qui reçoivent un soutien provenant de sources de l'Union européenne, soient conçus et gérés efficacement afin de maximiser leur impact (voir également orientation 13). Renforcer, dans ce contexte, la coopération opérationnelle entre la Commission et la Banque européenne d'investissement.

iii) *Pérennité de l'environnement: promouvoir une gestion efficace des ressources naturelles*

Pour contribuer à accroître le bien-être des populations, présentes et futures, **la croissance économique devra à l'avenir aller de pair avec le développement durable**. Pour promouvoir une utilisation efficace des ressources naturelles, les prix de ces dernières doivent refléter leurs coûts pour la société, y compris les coûts externes liés à la dégradation de l'environnement causée par leur extraction, leur utilisation et leur élimination. Les entreprises, les citoyens et les États membres sont ainsi encouragés à s'adapter et à rechercher des solutions innovantes. De cette façon, les technologies environnementales pourront contribuer à la croissance et à l'emploi.

L'absence de droits de propriété clairement définis est cependant une caractéristique commune à nombre de ressources naturelles (air pur, eau, etc.). Dans ces cas, bien que la société dans son ensemble ait intérêt à ce que la ressource soit gérée de manière viable, aucun individu particulier n'est incité à agir en ce sens.

Ainsi, l'action publique apparaît comme indispensable pour réussir le découplage entre, d'une part, la croissance économique et, d'autre part, la dégradation de l'environnement et la consommation des ressources naturelles. Un environnement durable nécessitera probablement un dosage entre mécanismes de réglementation et de marché. **Les coûts écologiques de l'activité économique doivent graduellement se refléter dans les prix. L'utilisation de ressources naturelles rares doit se payer. Le principe «pollueur-payeur» doit être systématiquement appliqué.** Cependant, l'intervention des pouvoirs publics devra être proportionnée et ciblée et tenir compte de facteurs tels que les effets distributifs et la compétitivité des entreprises.

Au cours des trois prochaines années, les États membres devront en particulier:

- 20) réduire les subventions sectorielles, les exonérations fiscales et les autres incitations ayant un impact écologique négatif et nuisant au développement durable. Veiller, entre autres par le biais de la fiscalité et des charges, à ce que l'extraction, l'utilisation et, si possible, l'élimination des ressources naturelles telles que l'eau reflètent de manière appropriée leur rareté et tous les dommages environnementaux résultant de ces activités;
- 21) réduire les subventions en faveur des sources d'énergie non renouvelables. Promouvoir les instruments basés sur le marché, élargir la couverture et assurer une différenciation appropriée de la fiscalité sur l'énergie, de façon à parvenir aux moindres coûts à un dosage et à un niveau de consommation énergétique plus durables, en vue de favoriser l'efficacité énergétique, d'augmenter en même temps la part de l'énergie renouvelable et de renforcer la concurrence et l'interconnexion des réseaux sur les marchés de l'énergie;
- 22) ajuster le système des taxes, charges et subventions dans le domaine des transports afin de mieux traduire les coûts écologiques et sociaux imputables aux transports, de manière à réduire les distorsions au niveau de la demande de services de transport et du choix des modes de transport. Renforcer la concurrence dans les modes de transport tels que le fret ferroviaire afin de les rendre plus compétitifs, par exemple par le biais d'une ouverture plus rapide des marchés réglementés;
- 23) renouveler les efforts pour honorer les engagements souscrits dans le cadre du protocole de Kyoto, particulièrement dans le cas des États membres qui ont pris du retard dans la réalisation de ces engagements. Pour ce faire, mettre en œuvre le système d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre de la Communauté européenne. Pour les secteurs non couverts par les échanges de droits d'émission, concevoir de nouvelles politiques et mesures et mettre en œuvre immédiatement celles qui existent. Mettre en place des systèmes rendant compte de ces politiques et mesures et de leurs effets possibles sur les émissions. Prendre des mesures pour atteindre les objectifs fixés par les Conseils européens ultérieurs, notamment en ce qui concerne l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables et les biocarburants.

3. LES DÉFIS PROPRES À LA ZONE EURO

La croissance dans la zone euro, qui paraissait encore forte en 2000, s'est ralentie lorsque l'économie mondiale s'est trouvée en perte de vitesse dans un contexte d'incertitudes mondiales et de baisse du prix des actifs: la demande intérieure n'a pas permis d'absorber suffisamment l'impact des chocs économiques.

Cela a été particulièrement évident en 2002, lorsque la demande intérieure n'a pas été suffisamment robuste pour relayer une reprise de la demande extérieure. Dans ce contexte, la croissance a été inférieure à ce qu'elle aurait pu être. En outre, le niveau actuel de croissance potentielle dans la zone euro rend plus difficile le maintien durable d'une croissance vigoureuse.

La croissance économique dans la zone euro devrait progressivement se reprendre au fur et à mesure que s'effacera l'effet des chocs récents. Les perspectives économiques dépendent d'un certain nombre d'hypothèses concernant le type et la date de matérialisation éventuelle des divers risques. Des facteurs positifs apparaissent déjà, notamment la baisse des prix du pétrole et de l'inflation. Les prévisions tablent cependant sur une croissance encore très faible en 2003, la reprise ne gagnant en vigueur qu'à partir du second semestre de 2003 pour s'accélérer en 2004.

Les défis auxquels sera confrontée la zone euro seront les suivants:

- renforcer la croissance potentielle,
- veiller à l'équilibre des politiques macroéconomiques,
- surveiller les écarts d'inflation,
- renforcer la coordination des politiques économiques.

Renforcer la croissance potentielle

Les réformes structurelles sont indispensables pour faire face aux défis que doit relever la zone euro, en particulier pour renforcer la confiance et augmenter le potentiel de croissance. En introduisant davantage de souplesse dans l'économie, elles contribueront à la stabilité macroéconomique. En outre, si des réformes structurelles menées dans différentes régions sont mises en œuvre ensemble, elles peuvent procurer des avantages importants et réduire les coûts d'ajustement.

Veiller à l'équilibre des politiques macroéconomiques

À court terme, le dosage des politiques dans la zone euro devra soutenir la reprise économique tout en préservant la viabilité à long terme et la stabilité. Dans la conjoncture actuelle, il est essentiel que la politique menée parvienne à renforcer la confiance des consommateurs et des investisseurs, ce qui suppose de rester attaché à assurer la stabilité à moyen terme.

À moyen terme, la politique budgétaire devra s'assurer que les positions budgétaires sont compatibles avec la nécessité, d'une part, de se préparer à l'impact du vieillissement démographique et, d'autre part, de rechercher un dosage dans la composition des dépenses et recettes publiques qui favorise la croissance.

Conformément au mandat conféré par le traité, le SEBC veille à la stabilité des prix et, sans nuire à cet objectif, soutient par son action les politiques économiques générales menées dans la Communauté.

Surveiller les écarts d'inflation

Les écarts d'inflation entre les États membres existent dans toute union monétaire. C'est par leur truchement qu'ont lieu les variations nécessaires des prix relatifs entre pays en l'absence de taux de change. La dispersion récente des taux d'inflation dans la zone euro est en grande partie l'expression de la diversité des économies nationales et des taux de croissance internes.

Certains différentiels d'inflation peuvent cependant être l'expression d'un dysfonctionnement des marchés des produits et du travail ou être dus à des politiques inappropriées. Par conséquent, les écarts de taux d'inflation doivent être surveillés et, s'ils sont indésirables, les États membres doivent s'y attaquer en recourant aux moyens dont ils disposent.

Renforcer la coordination des politiques économiques

L'euro, la balance des paiements de la zone euro et la stabilité des prix dans la zone euro sont devenus des biens publics. D'où la nécessité d'un renforcement de la coordination des politiques macroéconomiques et structurelles dans la zone euro de manière à renforcer la résistance de la zone euro aux chocs, et à accroître sa croissance potentielle et effective.

Seule une formulation cohérente des politiques macroéconomiques permettra de préserver la stabilité macroéconomique et de mener des politiques économiques stimulant une croissance non inflationniste. S'il y a lieu de respecter leur mandat et leur indépendance, les instances chargées des politiques concernées doivent néanmoins veiller à la compatibilité de leurs objectifs respectifs et s'efforcer de porter une appréciation commune sur la situation économique sous-jacente. Les autorités budgétaires doivent préserver la crédibilité des règles encadrant la politique budgétaire en la mettant en œuvre d'une manière transparente et prévisible. L'accent devrait être mis davantage sur la mise en œuvre. Dans le domaine des politiques structurelles également, les États membres doivent accueillir avec ouverture la pression par les pairs, l'évaluation comparative des performances et les conseils de bonnes pratiques.

Pour favoriser une évolution harmonieuse de l'économie, il est essentiel d'assurer une coordination étroite des politiques économiques entre les instances de décision de la zone euro et d'organiser un dialogue permanent et fructueux. L'association des partenaires sociaux dans le cadre du dialogue macroéconomique joue également un rôle important. À l'échelle internationale, l'importance croissante de la zone euro rend aussi indispensable une plus grande visibilité et un renforcement des mécanismes de coordination pertinents afin qu'elle puisse faire entendre sa voix dans les différentes enceintes avec une force en rapport avec son poids économique et financier.

Recommandations spécifiques pour la zone euro

Les défis qui ont été décrits ne pourront être relevés qu'en mettant en œuvre les vastes réformes structurelles préconisées dans les orientations générales (OG) dans la partie I des grandes orientations des politiques économiques.

Les instances de décision au niveau national sont invitées à:

- 24) contribuer à un dosage des politiques économiques qui soit compatible avec la stabilité des prix et la nécessité de renforcer la confiance des entreprises et des consommateurs à court terme, ainsi qu'avec un taux de croissance proche de son potentiel sur le moyen terme;
- 25) maintenir des positions budgétaires, corrigées des variations conjoncturelles, proches de l'équilibre ou excédentaires tout au long du cycle économique et, tant que cet objectif n'est pas atteint, prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir une amélioration annuelle d'au moins 0,5 % du PIB de la position budgétaire corrigée des variations conjoncturelles. Les pays accusant des déficits excessifs doivent y remédier conformément au traité;
- 26) analyser les causes des écarts de taux d'inflation pour identifier les cas où ils sont indésirables, afin que les États membres s'y attaquent en recourant aux moyens dont ils disposent;
- 27) approfondir l'analyse et la discussion sur les évolutions économiques et les priorités à respecter, y compris le cas échéant le dosage des politiques économiques et l'échange d'informations, se concentrer davantage sur la mise en œuvre et renforcer la représentation externe de la zone euro sur le plan de la communication et de la visibilité;
- 28) améliorer l'efficacité des procédures de coordination dans le domaine des réformes structurelles afin de renforcer le potentiel de croissance de la zone euro et sa résistance aux chocs. L'intensification des réformes structurelles contribuera aussi à relever le potentiel de croissance.

II. ORIENTATIONS DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES PAR PAYS

1. BELGIQUE

Si les performances économiques de la Belgique ont été satisfaisantes ces dernières années, le récent ralentissement général de l'activité n'en a pas moins fortement ébranlé l'économie belge, le taux de croissance du PIB réel passant progressivement de 3,7 % en 2000 à 0,7 % en 2002. Une reprise de l'activité devrait s'ébaucher en 2003 et se renforcer les années suivantes, la production potentielle s'inscrivant selon les estimations à environ 2 %. La Belgique a réalisé des progrès considérables dans l'assainissement budgétaire au cours des années récentes mais, dans le contexte macroéconomique défavorable qui prévaut actuellement, des efforts additionnels sont requis pour mettre en œuvre les engagements pris en matière d'assainissement.

Récemment, le rythme de la baisse du *ratio* de la dette publique s'est ralenti suite à une croissance économique plus faible et à l'impact négatif d'opérations financières. Cependant, une réduction rapide de ce *ratio* est d'une importance centrale pour la Belgique pour pouvoir faire face à l'avenir au coût budgétaire du vieillissement démographique. L'amélioration du fonctionnement du marché du travail, qui est une nécessité en soi, pourrait aussi contribuer à l'assainissement budgétaire. De plus, des réformes des marchés de produits sont également indispensables en vue de renforcer la compétitivité et la productivité. Les défis que doit relever la Belgique sont les suivants:

- assurer la poursuite des efforts d'assainissement budgétaire dans les années à venir, en particulier en vue de garantir la viabilité des finances publiques dans un contexte de vieillissement démographique,
- relever des taux d'activité et d'emploi trop faibles, en particulier pour les travailleurs âgés et les femmes, et améliorer les incitations à travailler,
- renforcer la concurrence dans certains secteurs des services et continuer à accroître l'efficacité de l'administration publique et à améliorer l'environnement des entreprises.

Assurer la poursuite des efforts d'assainissement budgétaire dans les années à venir, en particulier en vue de garantir la viabilité des finances publiques dans un contexte de vieillissement démographique

Les défis que représentent la réduction d'un *ratio* d'endettement encore élevé (105,4 % du PIB en 2002) et la préparation pour assumer le coût budgétaire du vieillissement imposent la mise en œuvre de politiques budgétaires saines sur le long terme. La stratégie suivie par la Belgique, en particulier sa politique de maintien d'excédents primaires élevés, devrait lui permettre de créer une marge utilisable pour couvrir les coûts budgétaires liés au vieillissement. Ces efforts devront toutefois être soutenus sur le long terme car, si la Belgique ne parvient pas à sauvegarder un niveau suffisamment élevé d'excédents primaires, la viabilité de ses finances publiques risquerait d'être remise en cause.

Ces prochaines années, la politique budgétaire devra s'efforcer de maîtriser l'évolution des dépenses publiques primaires, en limitant leur augmentation en termes réels, tout en finançant le coût des réformes nécessaires et des autres objectifs budgétaires. Dans ce contexte, les efforts budgétaires en vue de réduire le *ratio* d'endettement du gouvernement devront être soutenus par des politiques visant à relever les taux d'activité et d'emploi qui restent faibles.

Relever des taux d'activité et d'emploi trop faibles, en particulier pour les travailleurs âgés et les femmes, et améliorer les incitations à travailler

Le taux d'emploi, malgré sa croissance régulière durant la seconde moitié des années 90, n'était encore que de 59,9 % en 2001, soit 4 points de moins que la moyenne de l'Union européenne et un niveau très

inférieur aux objectifs en matière d'emploi de l'Union européenne. Pour les travailleurs plus âgés (55-64 ans), le taux d'emploi était de seulement 25,1 % en 2001, soit le taux le plus faible de l'Union, inférieur d'environ 13,5 points à la moyenne communautaire. Il est peu probable que les mesures prises jusqu'à présent soient suffisantes pour atteindre l'objectif de l'Union européenne en 2010. Pour relever le défi du vieillissement démographique, il paraît indispensable de prendre des mesures visant à mobiliser le potentiel non occupé de la population active de façon à relever les taux d'emploi et d'activité.

Malgré les mesures récentes visant à s'attaquer au problème de la dépendance vis-à-vis des allocations et à réduire le risque de création de «trappes à chômage», le nombre de personnes en âge de travailler n'occupant pas un emploi reste encore important. Les incitations à l'inactivité du dispositif actuel d'indemnisation du chômage rendent indispensable une nouvelle révision du système si l'on veut parvenir à réduire la part, toujours trop élevée, du chômage de longue durée, qui demeure un problème structurel majeur. Les barrières linguistiques, le niveau élevé des droits d'enregistrement dans le domaine du logement et la compression des salaires contribuent à la persistance des disparités entre zones géographiques et réduisent les incitations à la mobilité.

Renforcer la concurrence dans certains secteurs des services et continuer à accroître l'efficacité de l'administration publique et à améliorer l'environnement des entreprises

Dans les entreprises de réseau et les services locaux, la concurrence reste globalement limitée, d'où des prix à la consommation élevés dans le cas, entre autres, des appels téléphoniques locaux et de l'électricité. Dans les entreprises de réseau, les difficultés rencontrées par les concurrents pour accéder aux réseaux, les goulots d'étranglement physiques, les liens historiques avec les autorités publiques sont autant de facteurs qui maintiennent le pouvoir de marché des opérateurs en place. Dans les services locaux, les liens entre les autorités publiques locales et les partenaires privés, notamment pour les sociétés intercommunales d'économie mixte, manquent encore de transparence. Bien que ses compétences aient été renforcées, l'autorité de concurrence a encore un personnel insuffisant et l'indépendance effective de tous les régulateurs sectoriels n'est pas encore assurée.

Depuis quelque temps, les mesures qui sont prises pour réduire les formalités administratives des entreprises et pour améliorer l'efficacité de l'administration publique contribuent à créer un climat plus favorable aux entreprises. Ainsi, les projets visant à réduire les coûts et à simplifier les procédures administratives pour la création d'entreprises ont été mis en œuvre et un plan «Copernic» visant à moderniser l'administration fédérale a été lancé. Les effets de ces plans ne se font pas encore pleinement ressentir.

Recommandations particulières à la Belgique

Les défis qui ont été décrits ne pourront être relevés qu'en mettant en œuvre les vastes réformes structurelles préconisées dans les orientations générales (OG) dans la partie I des grandes orientations des politiques économiques.

Pour assurer la poursuite de l'assainissement budgétaire dans les années à venir, en vue notamment de garantir la viabilité à long terme des finances publiques dans un contexte de vieillissement démographique, il est recommandé à la Belgique:

- 1) de faire en sorte que le *ratio* de la dette continue à baisser à un rythme satisfaisant en maintenant des excédents primaires élevés (OG 15);
- 2) de limiter à 1,5 % l'augmentation des dépenses réelles de l'entité I (gouvernement fédéral et sécurité sociale) et d'affecter prioritairement à une amélioration de la position budgétaire les éventuelles recettes résultant d'une croissance économique plus forte que prévu, et
- 3) de renforcer la stratégie existante en vue de se préparer aux implications budgétaires du vieillissement démographique, en particulier en réduisant le niveau de la dette, en augmentant l'âge effectif de la retraite, en poursuivant la réforme des systèmes de retraite et en accroissant les efforts de financement en faveur du fonds de vieillissement (OG 6 et REC-E 2).

La Belgique doit également mettre en œuvre énergiquement toutes les recommandations sur l'emploi (REC-E), qui traitent les questions liées à l'emploi de manière plus détaillée. En vue de renforcer le potentiel de croissance, d'assurer la viabilité à long terme des finances publiques et de faire face aux effets du vieillissement démographique, il est spécialement important pour la Belgique de relever les taux d'activité et d'emploi qui restent bas, en particulier pour les travailleurs âgés et les femmes, et d'améliorer les incitations au travail. Il est en particulier recommandé à la Belgique:

- 4) de renforcer les mesures visant à reculer l'âge de sortie de la vie active, en particulier en combinant la suppression des incitations à une retraite précoce (OG 16) avec un renforcement des mesures de prévention et d'activation visant les travailleurs âgés, et
- 5) de poursuivre les efforts en vue de rendre le travail plus avantageux sur le plan financier en supprimant les principales distorsions affectant les incitations à travailler qui proviennent des interactions entre systèmes de prélèvements et de prestations (OG 4 et REC-E 3).

Afin de renforcer la concurrence dans certains secteurs des services et de continuer à accroître l'efficacité de l'administration publique et à améliorer l'environnement des entreprises, il est recommandé à la Belgique (en s'inspirant des OG 9 à 14):

- 6) de prendre des mesures en vue de renforcer la concurrence dans les entreprises de réseau et les services locaux (OG 9), et
- 7) d'améliorer le fonctionnement de l'administration publique dans le cadre de la réforme en cours et de poursuivre la réduction du fardeau administratif pesant sur les entreprises (OG 11).

2. DANEMARK

Depuis plusieurs années, l'économie danoise enregistre une croissance proche de son taux potentiel, avec une moyenne en termes réels de 2,5 % sur les dix dernières années. Au cours de cette période, l'économie a bénéficié d'une forte diminution du chômage — dépassant les 12 % de la population active, il a été aujourd'hui ramené à environ 5 % — diminution qui peut en grande partie être considérée comme structurelle. Il ne sera pas possible de procéder à une réduction équivalente dans les années à venir, et du fait du ralentissement de l'augmentation de la population en âge de travailler consécutive à l'évolution démographique, le taux de croissance potentiel devrait décroître à environ 2 %. La forte réduction du chômage de la décennie précédente a également eu un impact positif sur les finances publiques qui ont affiché un excédent tous les ans depuis 1997.

Pour que l'économie danoise continue à se développer dans de bonnes conditions, malgré la baisse des taux de croissance potentiels, il conviendra de s'attaquer à un certain nombre de problèmes structurels et à long terme. Afin d'assurer la viabilité de la politique budgétaire, il est nécessaire de continuer à afficher des excédents budgétaires solides. Pour y parvenir sans courir le risque de devoir resserrer ultérieurement la politique budgétaire, il faut augmenter l'offre de main-d'œuvre, à la fois en vue de réduire les dépenses et d'accroître les recettes fiscales. Par ailleurs, le niveau des prix reste un des plus élevés de l'Union européenne — traduisant en cela la concurrence insuffisante dans certains secteurs — et il y a encore de la marge pour améliorer l'efficacité du secteur public. En bref, il s'agit pour le Danemark:

- d'assurer l'adéquation de l'offre de travail avec l'évolution démographique,
- de renforcer la concurrence dans certains secteurs et d'améliorer l'efficacité du secteur public.

Assurer l'adéquation de l'offre de travail avec l'évolution démographique

Les taux d'emploi sont déjà très élevés au Danemark: ils sont nettement supérieurs aux objectifs de Lisbonne pour l'Union européenne dans son ensemble, y compris pour les femmes et les travailleurs plus âgés. Mais il n'en reste pas moins que pour garantir la viabilité de la stratégie budgétaire actuelle, pour se préparer à l'impact du vieillissement démographique sur les finances publiques et pour préserver la croissance potentielle, il est nécessaire d'augmenter le taux d'activité et de poursuivre la réduction du taux de chômage, et cela au-delà de bénéfices attendus des réformes déjà mises en œuvre. Ces efforts contribueront à la réalisation des objectifs du gouvernement en matière de finances publiques, à savoir dégager des surplus budgétaires de l'ordre de 1,5 à 2,5 % du PIB afin de se préparer à l'impact du vieillissement démographique sur les finances publiques.

Beaucoup a déjà été fait en matière de politiques actives du marché du travail, en particulier au niveau des droits et obligations dans le cadre des mesures d'activation. Des mesures ont également été prises en ce qui concerne le système de prestations et les régimes de retraite. Une réforme fiscale a, par ailleurs, été récemment annoncée pour 2004-2007: son objectif sera de réduire la fiscalité sur les revenus du travail, ce qui devrait contribuer à un accroissement de l'offre de travail. Néanmoins, d'autres réformes seront indispensables pour garantir une progression notable de taux d'activité et d'emploi déjà élevés. Les sources de hausse potentielle de la population active pourraient comprendre une meilleure intégration des immigrants sur le marché du travail, une orientation plus rapide des étudiants dans le système éducatif, et des efforts pour améliorer les liens entre travailleurs plus âgés et marché du travail. L'augmentation du nombre d'actifs et d'heures travaillées par personne pourrait être encouragée par de nouvelles réformes des régimes de prélèvements et de prestations, en particulier en abaissant des taux marginaux d'imposition encore relativement élevés, en restreignant les possibilités de départ précoce en retraite, ou en combinant ces deux types de mesures. Selon les estimations, l'abaissement de différents types de taux d'imposition pourrait avoir un impact marqué sur l'offre de travail. Cependant, des réformes fiscales supplémentaires ne pourront être envisagées que dans le cadre de finances publiques saines. En ce qui concerne le recul de l'âge de la retraite, il conviendrait de réfléchir à la mise en place de mesures incitant à poursuivre l'activité plutôt qu'à se retirer tôt de la vie active en prenant une retraite précoce. Les instruments choisis devraient respecter la logique du raisonnement qui amène à mettre l'accent sur l'offre de main-d'œuvre, à savoir la nécessité d'assurer la viabilité des finances publiques. Afin de réaliser les excédents budgétaires nécessaires, le Danemark devra non seulement augmenter l'offre de travail, mais aussi maintenir un strict contrôle des dépenses pour prévenir les dérapages susceptibles de remettre en cause ses objectifs.

Renforcer la concurrence dans certains secteurs et améliorer l'efficacité du secteur public

Poursuivre les efforts en vue de renforcer la concurrence pourrait contribuer à abaisser le niveau des prix, qui est au Danemark le plus élevé d'Europe, et à améliorer la productivité, qui est dans la moyenne européenne. C'est par exemple dans les secteurs de l'énergie, du logement, de la construction, des boîtes pour boissons, ainsi que pour un certain nombre de services non exportables que la concurrence est la plus faible. Une libéralisation complète du marché de l'énergie devrait également avoir un impact favorable sur l'ensemble de l'économie en renforçant la concurrence et en abaissant les prix.

Le secteur public danois est l'un des plus importants de l'Union européenne. Le Danemark a consenti d'importants efforts pour le rendre plus efficace et le recours aux appels d'offre est supérieur à la moyenne de l'Union européenne. Les organismes publics restent cependant en position de monopole dans de nombreux secteurs des services publics et il reste à voir dans quelle mesure les réformes récentes destinées à élargir le choix du consommateur en matière de services publics permettront d'accroître la concurrence en provenance du secteur privé. En outre, des gains d'efficacité pourraient être réalisés dans le secteur de l'éducation: l'étude PISA de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) montre que les performances du Danemark sont relativement médiocres dans ce secteur, malgré des dépenses élevées.

Recommandations particulières au Danemark

Les défis qui ont été décrits ne pourront être relevés qu'en mettant en œuvre les vastes réformes structurelles préconisées dans les orientations générales (OG) dans la partie I des grandes orientations des politiques économiques.

Le Danemark doit également mettre en œuvre énergiquement toutes les recommandations sur l'emploi (REC-E), qui traitent les questions liées à l'emploi de manière plus détaillée. Pour faire face à l'impact du vieillissement démographique sur les finances publiques et préserver le potentiel de croissance, il est en particulier recommandé au Danemark:

- 1) de poursuivre les efforts pour augmenter l'offre de main-d'œuvre, notamment par des mesures visant à rendre le travail plus avantageux sur le plan financier en renforçant les incitations à rejoindre la population active, à rester au travail et à retarder le départ en retraite, en particulier par la mise en œuvre de la réforme fiscale et par de nouvelles mesures visant à rendre plus restrictives les conditions d'attribution des prestations et à réduire les taux marginaux d'imposition dans le cadre de finances publiques saines (OG 4 et REC-E 1 et 3), et
- 2) d'assurer la maîtrise des dépenses à tous les niveaux de l'administration, de sorte que les objectifs pluriannuels de croissance de la consommation publique soient respectés (OG 14).

Pour renforcer la concurrence dans certains secteurs et améliorer l'efficacité du secteur public, il est recommandé au Danemark (en s'inspirant des OG 9 à 14):

- 3) d'accélérer les efforts pour renforcer la concurrence dans les secteurs où elle est insuffisante (OG 9), et
- 4) de poursuivre ses efforts visant à accroître l'efficacité du secteur public, entre autres en favorisant une plus grande concurrence, en encourageant l'étalement des performances du secteur public et en augmentant les recours aux appels d'offre pour les marchés publics (OG 11).

3. ALLEMAGNE

Depuis le «boom» consécutif à l'unification, la croissance allemande est restée inférieure à celle des autres pays européens ainsi qu'aux taux enregistrés depuis le milieu des années 90. Cette stagnation, en partie liée aux coûts et aux effets de l'unification, s'est progressivement enracinée dans l'économie. En 2003, la croissance du PIB devrait rester inférieure à 1 % pour la troisième année consécutive. La relative faiblesse du taux potentiel de croissance de l'Allemagne, de l'ordre de 1,5 % contre 2,25 % pour le reste de l'Union européenne, s'explique principalement par des ajustements structurels faisant suite à l'unification, des rigidités sur le marché du travail, un fardeau réglementaire qui grève la productivité, et une très faible croissance de la population. Si la faiblesse de la croissance est un problème en soi, elle a également un impact sur les finances publiques, la diminution des recettes fiscales et des rentrées de cotisations ayant conduit l'Allemagne à franchir la limite fixée par le traité en matière de déficit. En même temps, l'approche qui a été choisie pour corriger le déficit excessif — dans une large mesure l'augmentation des impôts et des cotisations de sécurité sociale — risque de compromettre les perspectives de croissance à court terme. Cependant, le chancelier Schröder a présenté, lors d'un discours parlementaire le 14 mars, les éléments d'un plan de réforme de grande ampleur, qui pourrait largement contribuer à résoudre les problèmes structurels de l'Allemagne.

Aucune solution à la situation difficile des finances publiques ne sera viable si elle ne s'attaque pas également aux causes profondes de la faiblesse de la croissance (et inversement). Des réformes ambitieuses sont nécessaires, parce que les systèmes de sécurité sociale ne sont pas suffisamment équipés pour faire face aux conséquences du vieillissement démographique. Il est par conséquent impératif que l'Allemagne s'attaque prioritairement à quatre chantiers. Les deux premiers visent principalement à relever le potentiel de croissance économique et les deux suivants à conforter la viabilité des finances publiques. Il s'agira donc pour l'Allemagne de:

- favoriser la création d'emplois et l'adaptabilité et mobiliser le potentiel d'emploi inutilisé,
- renforcer la productivité en améliorant l'environnement des entreprises et l'efficacité du système d'éducation,
- ramener rapidement le déficit des administrations publiques en dessous du seuil de 3 % du PIB et maintenir les finances publiques sur la voie de l'assainissement,
- assurer la viabilité à long terme des systèmes de retraite et de santé.

Favoriser la création d'emplois et l'adaptabilité et mobiliser le potentiel d'emploi inutilisé

Le taux d'emploi en Allemagne est proche de l'objectif de 67 % que s'est fixé l'Union européenne pour 2005. Dans le cas des femmes, le taux d'emploi dépasse déjà l'objectif intermédiaire de l'Union européenne, à savoir 57 % en 2005. En revanche, le taux reste très bas dans le cas des travailleurs plus âgés et est même inférieur au niveau atteint en 1997. Les bons résultats de l'Allemagne en matière d'emploi des jeunes contrastent avec la rareté des opportunités d'emploi offertes aux travailleurs peu qualifiés, aux travailleurs âgés, et aux personnes vivant dans les régions moins développées, à l'Est du pays en particulier. Compte tenu du large déficit dont souffrent les *Länder* de l'est dans le domaine de l'emploi, il est possible que les disparités régionales sur le marché du travail s'accroissent. Créer des emplois pour les catégories citées plus haut permettrait d'évidence de donner une impulsion substantielle à la croissance, tout en renforçant les finances publiques. Trois facteurs structurels pèsent fortement sur le marché du travail: en premier lieu, l'Allemagne souffre d'un problème sévère en matière de trappes à chômage/inactivité, en particulier dans le cas des bas salaires; mais l'introduction récente de la «Gleitzone» est une mesure importante, parmi d'autres, pour relever l'attrait des emplois à bas salaires. De nouvelles réformes fiscales et en matière de prestations devraient être réalisées. Le renforcement récent des sanctions en matière d'allocation a entraîné des transitions plus importantes du chômage vers l'inactivité, mais il est

trop tôt pour évaluer son effet sur les incitations à la recherche active d'un emploi, y compris la mobilité sectorielle ou géographique. En second lieu, les coûts du travail pour les travailleurs peu qualifiés ou originaires des régions déprimées risquent de dépasser leur niveau de productivité, suite à l'application de conventions collectives sectorielles (Flächentarifvertrag). Toutefois, les partenaires sociaux ont la possibilité de tenir compte des différences régionales ou sectorielles et de prévoir des clauses «d'ouverture» dans les conventions collectives. De fait, une entreprise est légalement tenue de respecter les règles convenues dans les conventions salariales sectorielles si elle est membre du syndicat patronal correspondant ou si le gouvernement a décrété une application générale de l'accord. Les salaires réduits pour les périodes d'essai des nouveaux embauchés ou dans les régions moins développées sont non seulement interdits par les conventions salariales, mais aussi par le «Günstigkeitsprinzip». Lorsque des clauses dites «d'ouverture» existent, elles sont rarement appliquées, en particulier à l'Ouest. En troisième lieu, la réinsertion des chômeurs est également rendue difficile par les dysfonctionnements des politiques actives du marché du travail (PAMT), ainsi que par le ciblage insuffisant de ces mesures. Il est encore trop tôt pour constater les effets des efforts récents pour améliorer l'évaluation de ces programmes.

Renforcer la productivité en améliorant l'environnement des entreprises et l'efficacité du système d'éducation

La faible croissance du stock de main-d'œuvre s'est accompagnée d'un tassement concomitant des gains de productivité et de l'investissement des entreprises au cours des dernières années, peut-être lié à un fardeau réglementaire qui reste toujours élevé et aux entraves à la concurrence qui subsistent. Bien que des progrès considérables aient été accomplis dans le cadre de la réforme Hartz, le poids de la réglementation se fait toujours fortement sentir sur le marché du travail. Une révision de la législation de protection de l'emploi et de la réglementation régissant l'accès aux métiers d'artisanat et aux professions libérales est en cours. On doit citer aussi la complexité de certaines parties du code des impôts, bien que le gouvernement en poursuive la simplification. Enfin, le commerce de détail est entravé de manière inutile par des restrictions légales, les coûts d'accès aux réseaux énergétiques restent relativement élevés et sujets à des contrôles *ex post* et les signes d'une véritable ouverture des marchés publics se font attendre.

Eu égard à la diminution attendue de la population active, le niveau de qualification devient un paramètre essentiel sur lequel l'Allemagne devra jouer pour renforcer sa productivité et maintenir son niveau de vie. L'étude PISA-OCDE a mis en lumière les résultats relativement médiocres de l'enseignement secondaire en Allemagne. En outre, la durée parfois assez longue des études universitaires fait problème depuis longtemps. Dans la lutte contre le chômage, les réformes du système éducatif sont aussi un élément majeur, car les travailleurs peu qualifiés représentent une part importante des chômeurs.

Ramener rapidement le déficit des administrations publiques en dessous du seuil de 3 % du PIB et maintenir les finances publiques sur la voie de l'assainissement

Le déficit des administrations publiques s'est élevé à 3,6 % du PIB en 2002 et a donc nettement dépassé le seuil autorisé par le traité. Le 26 janvier 2003, le Conseil Ecofin avait déjà constaté l'existence d'un déficit excessif et recommandé à l'Allemagne de prendre les mesures nécessaires pour le faire diminuer d'un point en 2003 et le résorber entièrement en 2004 au plus tard. L'assainissement budgétaire contribuerait à améliorer le climat général des affaires et donc à accroître le potentiel de croissance de l'Allemagne. Cependant, en l'absence de réformes structurelles additionnelles visant à augmenter son faible potentiel de croissance, il est peu vraisemblable que l'Allemagne parvienne à réduire de façon continue son *ratio* d'endettement et à atteindre l'objectif annoncé d'une situation budgétaire proche de l'équilibre en 2006. C'est pourquoi, l'Allemagne a été invitée par le Conseil à mettre en œuvre rapidement des réformes structurelles portant non seulement sur le marché du travail mais aussi sur les systèmes de sécurité sociale et de prestations, et à alléger le fardeau réglementaire qui pèse sur l'économie.

Assurer la viabilité à long terme des systèmes de retraite et de santé

En Allemagne, la sécurité sociale est financée principalement sur la base de la répartition et, de ce fait, les systèmes de retraite et de santé auront des difficultés pour faire face au problème du vieillissement démographique. Si les règles actuelles demeurent inchangées, les cotisations sociales, dont le niveau est déjà un des plus élevés d'Europe, devront être fortement augmentées dans les prochaines décennies. Cela ne pourrait qu'aggraver le problème du chômage et rendre la croissance encore plus incertaine. Le

gouvernement allemand a fait les premiers pas en direction d'un système privé de retraite par capitalisation («Riester-Rente»), et 15 % des employés ont pour l'instant tiré parti de cette nouvelle possibilité. De nouveaux efforts sont nécessaires pour assurer la viabilité financière à long terme dans le cadre du processus continu visant à moderniser les régimes de retraite et à les adapter à l'évolution de la situation. Il faut donc se féliciter de l'initiative prise par le gouvernement de revoir le financement et l'évolution des régimes de sécurité sociale avec l'aide d'un groupe d'experts indépendants.

Le système de santé est lui aussi soumis à des tensions croissantes depuis quelques années, en raison principalement de la faible progression des recettes mais aussi de l'insuffisante maîtrise des coûts et de l'absence d'incitations aux économies. Actuellement, une réorientation du régime maladie est en discussion. Le gouvernement cherche à garantir la viabilité financière du système de santé, notamment en renforçant les éléments de concurrence tout en mettant davantage l'accent sur la qualité des soins fournis.

Les problèmes posés par la viabilité à long terme des finances publiques sont d'autant plus urgents que le *ratio* de la dette publique reste supérieur au seuil de 60 % et n'affiche pas, pour l'instant, une nette tendance à la baisse.

Recommandations particulières à l'Allemagne

Les défis qui ont été décrits ne pourront être relevés qu'en mettant en œuvre les vastes réformes structurelles préconisées dans les orientations générales (OG) dans la partie I des grandes orientations des politiques économiques.

L'Allemagne doit également mettre en œuvre énergiquement toutes les recommandations sur l'emploi (REC-E), qui traitent les questions liées à l'emploi de manière plus détaillée. En vue de renforcer le potentiel de croissance, d'assurer la viabilité à long terme des finances publiques, de faire face aux effets du vieillissement démographique et de réduire les disparités régionales, il est spécialement important pour l'Allemagne d'encourager la création d'emplois et l'adaptabilité et de mobiliser le potentiel d'emploi non utilisé. Il est en particulier recommandé à l'Allemagne:

- 1) de continuer à réformer le système de prélèvements et prestations (OG 4 et REC-E 6), afin de prévoir des incitations suffisantes à l'occupation d'un emploi ou au passage à une tranche d'imposition supérieure, et d'appliquer avec fermeté la conditionnalité des prestations à la recherche active d'un emploi;
- 2) de prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que les salaires traduisent mieux les écarts de productivité selon les qualifications et les régions (OG 5), notamment en révisant le «Günstigkeitsprinzip» dans un sens autorisant des salaires temporairement moins élevés pour les nouveaux embauchés, et
- 3) de faire progresser les réformes visant à améliorer l'efficacité des PAMT, en particulier de l'aide à la recherche d'un emploi; de revoir à nouveau les politiques actives du marché du travail (PAMT) en fonction de critères coût-efficacité et de mieux les cibler de manière à en faire profiter principalement les personnes courant le plus de risques en termes de chômage de longue durée (OG 8, 13 iv et REC-E 1).

Afin de renforcer la productivité en améliorant l'environnement des entreprises et l'efficacité du système d'éducation, il est recommandé à l'Allemagne (en s'inspirant des OG 9 à 14):

- 4) d'encourager les entreprises à investir et à se développer par la création d'un environnement plus concurrentiel (OG 9) et par un nouvel allègement du fardeau réglementaire et administratif (OG 11), notamment en abaissant le niveau de protection effectif des emplois (GO 6);
- 5) d'approfondir les réformes permettant d'améliorer les performances dans le domaine éducatif et d'éliminer les pénuries persistantes de main-d'œuvre qualifiée (OG 13).

Pour ramener rapidement le déficit des administrations publiques en dessous du seuil de 3 % du PIB et maintenir les finances publiques sur la voie de l'assainissement, il est recommandé à l'Allemagne:

- 6) d'assurer une exécution rigoureuse du budget et de mettre en œuvre les mesures annoncées ou compensatoires pour 2003 représentant 1 % du PIB et de mettre fin à la situation de déficit excessif en 2004 au plus tard (GO 1), et
- 7) de réduire le déficit corrigé des variations cycliques d'au moins un point de PIB entre la fin 2003 et 2005.

Afin d'assurer la viabilité à long terme des systèmes de retraite et de santé, il est recommandé à l'Allemagne:

- 8) d'encourager la prise de participation dans les systèmes de retraite complémentaires et de renforcer les incitations à une retraite plus tardive (OG 16), et
- 9) de rendre le secteur de la santé plus efficace par l'introduction d'incitations économiques pour les prestataires et les bénéficiaires de soins de santé.

4. GRÈCE

En 2002, la croissance de l'économie grecque est restée vigoureuse malgré la détérioration de la conjoncture internationale. Le PIB réel devrait continuer à progresser à un rythme très supérieur à la moyenne de l'Union européenne, avec une hausse de 3,8 % en 2003 (légèrement supérieure au taux de croissance potentiel, d'environ 3,5 %). L'activité économique a été largement soutenue par la croissance de l'investissement public et privé dans le contexte de la préparation aux Jeux olympiques et du troisième cadre communautaire d'appui. Toutefois, pour qu'elle continue à dépasser ou même à égaler son niveau potentiel après 2004, de nouvelles réformes structurelles sont nécessaires. De plus, le rythme élevé de la croissance et la hausse des coûts risquent d'induire des tensions excessives sur les prix. Malgré une croissance vigoureuse et des taux d'intérêt en baisse, le *ratio* de la dette publique n'a pas connu de réduction significative. En fait, après s'être lentement tassé sur la période 1997-1999, il a recommencé à croître en 2000-2001, en raison du reclassement d'un certain nombre d'importantes opérations financières qui étaient auparavant exclues des comptes budgétaires.

La situation sur le marché du travail s'améliore très lentement. Malgré la forte création d'emplois, la croissance de l'emploi n'est pas satisfaisante et le chômage reste à un niveau élevé même s'il est passé en dessous de 10 % de la population active en 2002. Le jeu conjugué des rigidités sur les marchés du travail et des produits et le développement tardif de la société du savoir, qui s'explique en particulier par le faible niveau de l'investissement en capital humain et en recherche, sont autant de facteurs qui pèsent sur la productivité du travail et l'empêchent d'atteindre des niveaux susceptibles d'accélérer le processus de rattrapage.

La Grèce doit poursuivre son effort d'assainissement des finances publiques afin de permettre au *ratio* de la dette publique de baisser à un rythme plus acceptable. Les problèmes structurels affectant les marchés du travail et des produits doivent être traités en vue de réduire le fort taux de chômage, d'améliorer la productivité et de permettre un fonctionnement plus efficace de l'économie. La Grèce devra donc en priorité:

- assurer la viabilité à long terme des finances publiques dans un contexte de vieillissement démographique, eu égard notamment à un *ratio* d'endettement public trop élevé,
- accroître le faible niveau de la productivité, lié aux dysfonctionnements affectant les marchés du travail et de produits, à la faiblesse de l'investissement en capital humain et au développement tardif de la société du savoir,
- réduire un chômage structurel trop élevé et accroître les taux d'emploi, en particulier pour les femmes.

Assurer la viabilité à long terme des finances publiques dans un contexte de vieillissement démographique, eu égard notamment à un *ratio* d'endettement public trop élevé

Malgré les efforts d'assainissement budgétaire et l'amélioration des soldes budgétaires de ces dernières années, le *ratio* d'endettement n'a pas diminué parallèlement à la croissance du PIB et à l'évolution du déficit budgétaire. Après les révisions exigées par l'Office statistique des Communautés européennes (Eurostat), on constate en fait que le *ratio* de la dette a augmenté en 2000 et 2001 pour s'inscrire à 105,3 % du PIB en 2002. L'intégration au budget d'importantes opérations financières a partiellement gommé l'impact positif des excédents primaires sur la dette publique. Pour 2002, on estime que la croissance de l'excédent primaire s'est ralentie et que le déficit public aura été de l'ordre de 1,1 % du PIB, contre 1,2 % en 2001. La croissance vigoureuse de la production fournit une base solide qui devrait permettre d'améliorer encore les soldes budgétaires et de transformer le déficit public en excédent. Il est d'une importance primordiale de freiner les dépenses de consommation publique pour libérer des ressources en vue d'usages plus productifs et de stabiliser un *ratio* de la dette trop élevé. S'il n'est pas maîtrisé, cet endettement élevé risque de nuire à terme à la viabilité des finances publiques, lorsque les tensions résultant du vieillissement démographique se feront plus pressantes. En dépit des efforts entrepris dans le cadre de la réforme des retraites de 2002, la croissance attendue des dépenses publiques en matière de retraites (à partir d'un niveau initial déjà élevé) reste forte, indiquant que des efforts plus importants sont nécessaires.

Accroître le faible niveau de la productivité, lié aux dysfonctionnements affectant les marchés du travail et de produits, à la faiblesse de l'investissement en capital humain et au développement tardif de la société du savoir

Le niveau de la productivité du travail a fortement augmenté ces dernières années, mais il se situe encore à l'avant-dernier rang de l'Union européenne. Cela s'explique par le faible niveau de l'investissement en R & D, la diffusion limitée, quoique en augmentation, des TIC, le faible niveau de diplôme de la population et la pénurie de travailleurs qualifiés qui en résulte. En outre, le fort pourcentage de PME et de microentreprises au niveau national, partiellement imputable à des distorsions engendrées, par exemple, par la législation sur le marché du travail et la fiscalité, contribue à inhiber l'investissement dans la R & D et l'innovation.

Pour rendre les marchés de produits plus efficaces, il est également essentiel d'améliorer l'environnement des entreprises. En premier lieu, la concurrence dans certaines industries de réseaux est encore limitée, en particulier pour le gaz et l'électricité où les opérateurs historiques, intégrés verticalement, continuent de dominer les marchés. En second lieu, malgré des mesures récentes visant à simplifier la réglementation et le système fiscal, le dynamisme des entreprises continue d'être entravé par des procédures complexes et le manque d'efficacité de l'administration publique. En troisième lieu, le taux de transposition des directives «marché intérieur» situe la Grèce à l'avant-dernier rang de l'Union européenne.

Réduire un chômage structurel trop élevé et accroître les taux d'emploi, en particulier pour les femmes

Le taux d'emploi est nettement inférieur aux objectifs fixés par le Conseil européen, en particulier pour les femmes. Le chômage a baissé pour la troisième année consécutive en 2002, mais reste nettement supérieur à la moyenne de l'Union européenne, le taux de chômage étant plus de deux fois plus élevé pour les femmes que pour les hommes et le chômage des jeunes restant très élevé. Les rigidités du marché du travail continuent à empêcher un fonctionnement plus souple du marché du travail. Les mécanismes de formation des salaires n'ont subi aucune modification qui autoriserait une plus grande différenciation en fonction des qualifications ou de la productivité. La complexité du système fiscal malgré les réformes récentes, la lourdeur des cotisations de sécurité sociale et la rigidité de la législation de protection de l'emploi forment toujours des obstacles importants à l'embauche. De plus, le succès limité de réformes qui visaient à promouvoir les formes d'emploi plus flexibles tend à illustrer le fait que de nombreux employeurs ont recours à l'économie informelle pour se doter de cette flexibilité. La réforme des services publics de l'emploi, qui est cruciale pour résoudre le problème posé par le haut niveau du chômage de longue durée, a encore été différée.

Recommandations particulières à la Grèce

Les défis qui ont été décrits ne pourront être relevés qu'en mettant en œuvre les vastes réformes structurelles préconisées dans les orientations générales (OG) dans la partie I des grandes orientations des politiques économiques.

Afin d'assurer la viabilité à long terme des finances publiques dans un contexte de vieillissement démographique, eu égard en particulier à son *ratio* d'endettement public élevé (OG 15), il est recommandé à la Grèce:

- 1) de faire en sorte que le *ratio* de la dette continue à baisser à un rythme satisfaisant en maintenant des excédents primaires élevés (OG 15);
- 2) de veiller à la maîtrise effective des dépenses primaires courantes en s'attaquant résolument au problème de l'inélasticité de certains éléments des dépenses (OG 14), par exemple les salaires publics;
- 3) d'utiliser les ressources publiques de manière plus efficace afin d'augmenter la productivité du travail et d'améliorer la capacité à travailler des personnes sans emploi (OG 14);
- 4) de poursuivre les réformes du système de sécurité sociale, en particulier des régimes de retraite (OG 16) en vue d'éviter à l'avenir des tensions budgétaires causées par le vieillissement démographique.

Afin d'accroître le faible niveau de la productivité, imputable aux dysfonctionnements affectant les marchés du travail et de produits, à la faiblesse de l'investissement en capital humain et au développement tardif de la société du savoir, il est recommandé à la Grèce (en s'inspirant des GO 4 à 8 et 9 à 14):

- 5) d'accroître ses efforts pour augmenter la disponibilité de capital humain qualifié, promouvoir l'implication des entreprises dans la R & D et l'innovation et diffuser plus largement les TIC (OG 13 et REC-E 2);
- 6) de renforcer en particulier la concurrence dans le secteur de l'énergie (OG 9);
- 7) de poursuivre la simplification de l'environnement réglementaire et fiscal des entreprises et d'accroître le taux de transposition des directives «marché intérieur» (OG 9 et 11).

La Grèce doit également mettre en œuvre énergiquement toutes les recommandations sur l'emploi (REC-E), qui traitent les questions liées à l'emploi de manière plus détaillée. En vue de renforcer le potentiel de croissance, d'assurer la viabilité à long terme des finances publiques et de faire face aux effets du vieillissement démographique, il est particulièrement important pour la Grèce de réduire le niveau trop élevé du chômage structurel et d'augmenter le taux d'emploi, particulièrement pour les femmes. Il est en particulier recommandé à la Grèce:

- 8) de renforcer les incitations au travail, en particulier en réduisant les coûts non salariaux et en améliorant la transférabilité des droits à la retraite, en vue d'encourager un retour des emplois vers le secteur formel, y compris les emplois à temps partiel (OG 4 et 16, REC-E 4);
- 9) de promouvoir la modification des mécanismes de négociation salariale pour faire en sorte que les salaires traduisent mieux les différences de productivité (OG 5), et
- 10) de mettre en œuvre la réforme du marché du travail de manière à réaliser de nouveaux progrès dans la recherche d'un meilleur équilibre entre flexibilité et sécurité de l'emploi par l'application effective de réformes destinées à moderniser l'organisation du travail et par le réexamen des dispositions les plus restrictives du droit du travail (OG 6 et REC-E 1).

5. ESPAGNE

Les performances économiques de l'Espagne au cours de la deuxième moitié des années 1990 ont été remarquables, avec des taux de croissance (proches de 4 % en moyenne) dépassant largement ceux des autres pays de la zone euro et supérieurs à son propre taux de croissance potentiel de moyen terme (d'environ 3 % selon les estimations). Contrairement aux retournements conjoncturels passés, un différentiel de croissance positif a pu être observé au cours du ralentissement qui a débuté en 2001. Ces performances ont pu s'appuyer sur le dynamisme sans précédent de la création d'emplois et des conditions monétaires particulièrement accommodantes. Cependant, l'inflation est restée plus forte que dans la zone euro dans son ensemble. La croissance de la productivité mesurée s'est ralentie, une évolution qui souligne la nécessité de poursuivre le processus de réformes structurelles pour accroître la concurrence et la flexibilité.

Pour maintenir la convergence avec les pays de l'Union européenne à revenus plus élevés, (le PIB par habitant de l'Espagne reste inférieur d'environ 15 % à la moyenne de l'Union européenne), l'économie espagnole doit consolider les progrès réalisés au niveau du fonctionnement du marché du travail, réduire les disparités de chômage entre régions et relever le taux de participation au marché du travail. De même, une accélération de la productivité, *via* une stimulation de la R & D et la formation du capital humain ainsi qu'une intensification de la concurrence dans certains secteurs, permettrait un renforcement de la croissance. La réalisation de ces objectifs contribuerait à soutenir le processus d'assainissement budgétaire engagé depuis quelques années. On ne peut toutefois exclure la réapparition de déséquilibres budgétaires à l'avenir lorsque l'impact du vieillissement démographique se fera sentir, de manière tardive mais néanmoins violente. Pour assurer la viabilité à long terme des finances publiques, il paraît donc indispensable, au-delà des mesures déjà entreprises, de mettre en œuvre des réformes ambitieuses du système de retraite public, comme notamment le renforcement des liens entre contributions et prestations. Les priorités de l'Espagne devraient donc être les suivantes:

- relever des taux d'emploi trop bas, en particulier pour les femmes, et réduire les disparités régionales sur le marché du travail,
- augmenter le faible niveau de la productivité, en particulier par des mesures visant à renforcer l'économie du savoir en agissant sur les niveaux de diplôme et de qualification, sur l'investissement en TIC et les performances en matière de R & D et d'innovation,
- assurer la viabilité à long terme des finances publiques dans un contexte de vieillissement démographique.

Relever des taux d'emploi trop bas, en particulier pour les femmes, et réduire les disparités régionales sur le marché du travail

En dépit des efforts considérables et des progrès réalisés ces dernières années en ce qui concerne la réforme du marché du travail (le taux de chômage a baissé de plus de 11 points depuis 1995), le taux de chômage d'environ 11,5 % reste significativement supérieur à la moyenne de l'Union européenne alors que le taux d'emploi est toujours nettement inférieur à la moyenne de l'Union européenne. La baisse du chômage a été plus importante pour les femmes que pour les hommes, mais le taux de chômage des femmes reste deux fois plus élevé que celui des hommes. En outre, malgré de fortes créations d'emploi, le chômage se répartit toujours de manière inégale entre régions. Les écarts notables de productivité sont en fait peu pris en compte dans le processus de formation des salaires, alors que les clauses d'indexation dans les négociations salariales créent également une répartition non efficiente du travail. Le marché du travail demeure fortement segmenté, avec, d'une part, ceux qui bénéficient de contrats à durée indéterminée et, d'autre part, les nombreux travailleurs dont les contrats sont temporaires. En outre, l'emploi à temps partiel est peu développé. La mobilité géographique, bien qu'encouragée dans une certaine mesure par les récentes réformes du marché du travail et de l'impôt sur le revenu, reste encore limitée, en raison partiellement d'obstacles structurels, notamment les dysfonctionnements du marché du logement. De plus, les services publics de l'emploi n'ont peut-être pas les capacités d'organisation nécessaires pour mettre en œuvre des politiques de l'emploi actives et bien ciblées et ils ne disposent pas d'un système d'allocations de chômage incitant les chômeurs à rechercher activement un emploi.

Augmenter le faible niveau de la productivité, en particulier par des mesures visant à renforcer l'économie du savoir en agissant sur les niveaux de diplôme et de qualification, sur l'investissement en TIC et les performances en matière de R & D et d'innovation

En Espagne, la productivité reste inférieure à la moyenne communautaire et elle n'a que très modestement augmenté depuis le milieu des années 90. Cela s'explique en partie par la très forte croissance de l'emploi,

qui s'est concentrée dans les activités à faible productivité. Les niveaux en matière d'éducation sont relativement bas. La faiblesse de l'investissement des entreprises en R & D est un autre frein à la croissance de la productivité. Le petit nombre de brevets déposés et l'insuffisance des investissements dans les TIC et le commerce électronique témoignent de la faiblesse de l'innovation. La croissance de la productivité est également freinée par l'insuffisance de la concurrence dans certains secteurs, en particulier le commerce de détail et l'électricité.

Des initiatives prometteuses ont été prises récemment pour renforcer la concurrence dans le secteur de l'électricité, mais il est toutefois trop tôt pour apprécier leur impact, et les quatre principaux opérateurs historiques, intégrés verticalement, bénéficient toujours d'une position de monopole sur leurs marchés régionaux respectifs et les capacités d'importation restent faibles.

Assurer la viabilité à long terme des finances publiques dans un contexte de vieillissement démographique

Même si ces problèmes se manifesteront plus tardivement en Espagne que dans d'autres pays, les conséquences budgétaires à long terme du vieillissement démographique sont une source d'inquiétude, principalement pour le régime de retraite public, mais aussi dans d'autres domaines comme les dépenses de santé. La majorité des études soulignent le très fort accroissement du taux de dépendance qui se profile à l'horizon 2020-2030 et l'impact budgétaire croissant qu'il aura. Renforcer la viabilité à long terme devrait par conséquent demeurer une préoccupation majeure dans le cadre d'une stratégie ambitieuse à trois volets. À cet égard, les mesures récentes visant à réduire l'évolution de la charge de la dette, à prolonger la vie active et à élever les taux d'activité, devraient être complétées par des réformes du régime de retraite public. Ainsi, des paramètres fondamentaux comme le nombre d'années de cotisation, l'âge légal de la retraite et le taux de remplacement sont pour l'instant restés inchangés et le lien entre contributions et prestations reste faible.

Recommandations particulières à l'Espagne

Les défis qui ont été décrits ne pourront être relevés qu'en mettant en œuvre les vastes réformes structurelles préconisées dans les orientations générales (OG) dans la partie I des grandes orientations des politiques économiques.

L'Espagne doit également mettre en œuvre énergiquement toutes les recommandations sur l'emploi (REC-E), qui traitent les questions liées à l'emploi de manière plus détaillée. En vue de renforcer le potentiel de croissance, d'assurer la viabilité à long terme des finances publiques, de faire face aux effets du vieillissement démographique, et de réduire les disparités régionales, il est spécialement important pour l'Espagne de relever un taux d'emploi trop faible, en particulier chez les femmes, et de réduire les fortes disparités régionales sur le marché du travail. Il est en particulier recommandé à l'Espagne:

- 1) de continuer à encourager une participation accrue au marché du travail, par des mesures visant notamment les femmes, par exemple par le développement des facilités de garde des enfants et la promotion du travail à temps partiel (REC-E 2);
- 2) d'encourager la réforme du système de fixation des salaires, de manière à ce qu'elle corresponde mieux à la productivité en prenant en compte les différentiels de productivité selon les compétences, les conditions locales du marché du travail et le contexte économique propre à chaque entreprise, et d'éliminer les clauses d'indexation dans les accords collectifs (OG 5);
- 3) d'approfondir la réforme de la législation de protection de l'emploi de façon à réduire la segmentation du marché selon les types de contrats (OG 6 et REC-E 1), et
- 4) de continuer à faciliter la mobilité géographique des travailleurs en éliminant les distorsions fiscales ou autres ainsi qu'en développant le marché du logement locatif et en supprimant les rigidités limitant la disponibilité de terrains à bâtir (OG 7 et REC-E 3).

Afin d'augmenter le faible niveau de la productivité, en particulier par des mesures visant à renforcer l'économie du savoir en agissant sur les niveaux de diplôme et de qualification, sur l'investissement en TIC et sur les performances en matière de R & D et d'innovation, il est recommandé à l'Espagne (en s'inspirant des OG 9 à 14):

- 5) d'accroître ses efforts en vue d'augmenter le réservoir de main-d'œuvre qualifiée, l'investissement en R & D et l'innovation et la diffusion des TIC (OG 13), et

- 6) de continuer à prendre des mesures pour renforcer la concurrence dans certains secteurs, notamment le commerce de détail (OG 9), poursuivre les efforts en cours pour réduire le fardeau administratif pesant sur les entreprises et suivre de près l'évolution de la situation sur le marché de l'électricité (OG 11).

En vue d'assurer la viabilité à long terme des finances publiques dans un contexte de vieillissement démographique, il est recommandé à l'Espagne:

- 7) de compléter les initiatives récentes en prenant des mesures appropriées pour mettre en œuvre une réforme majeure du système de retraite, en vue de renforcer le lien entre cotisations versées et prestations reçues et de contenir l'augmentation à long terme des dépenses de retraite qui résultera de l'évolution démographique (OG 16).

6. FRANCE

Au cours des cinq dernières années, l'économie française a bénéficié d'une croissance plus rapide que ses principaux partenaires européens. Ce résultat, s'il reflète en grande partie la vigueur de la création d'emplois durant un certain nombre d'années, est également le fruit de l'amélioration structurelle du marché du travail ainsi que de la politique budgétaire accommodante menée après 1999. Selon des estimations récentes de la Commission, la croissance potentielle du PIB réel se situe encore légèrement en dessous de 2,5 %, légèrement au-dessus de la moyenne des pays de l'Union européenne. La lente décélération de l'inflation sous-jacente au cours des six derniers mois semble indiquer que l'activité est restée en dessous de son potentiel pendant plusieurs trimestres.

Dans les années qui viennent, la production potentielle commencera à se ressentir de l'évolution de la structure démographique. Il existe cependant une grande marge de stimulation de la croissance potentielle par des réformes structurelles, tant du marché du travail, par l'accroissement de la participation au marché et la réduction du chômage structurel, que des marchés de produits, par l'intensification de la concurrence effective dans les principales entreprises de réseau. L'accroissement des efforts d'assainissement budgétaire donnerait la possibilité d'alléger la charge fiscale pesant sur le travail et l'investissement, favorisant ainsi l'augmentation de la production potentielle. Après la nette détérioration de la situation budgétaire corrigée des variations cycliques en 2002, qui a contribué à un déficit dépassant le seuil de 3 % du PIB, l'assainissement des finances des administrations publiques représente un défi majeur pour les autorités françaises. Poursuivre l'assainissement budgétaire est également essentiel, compte tenu de l'incidence du vieillissement démographique sur les finances publiques. Les défis que doit relever la France sont les suivants:

- faire baisser rapidement le déficit des administrations publiques sous le seuil de 3 % du PIB et maintenir les finances publiques sur la voie de l'assainissement,
- encourager la participation à la vie active et réduire le chômage structurel,
- assurer la viabilité à long terme des finances publiques face au vieillissement démographique,
- assurer la concurrence dans les entreprises de réseau et accélérer l'adoption des mesures relatives au marché intérieur afin de créer des conditions de concurrence égales.

Faire baisser rapidement le déficit des administrations publiques sous le seuil de 3 % du PIB et maintenir les finances publiques sur la voie de l'assainissement

Le déficit des administrations publiques en France a atteint 3,1 % du PIB en 2002. C'est pourquoi la Commission a adopté un avis sur l'existence d'un déficit excessif en France. Le 3 juin, le Conseil a décidé qu'il y avait en France un déficit excessif et a adressé une recommandation à la France afin que celle-ci mette un terme à cette situation. Le Conseil recommande aux autorités françaises de mettre fin dès que possible à la situation actuelle de déficit excessif, et au plus tard d'ici à 2004, conformément à l'article 3, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil; il fixe au 3 octobre 2003 la date limite à laquelle le gouvernement français devra avoir pris les mesures appropriées à cette fin.

À la suite de l'approbation du budget, le gouvernement a pris des mesures pour maîtriser les dépenses publiques en 2003, notamment la constitution d'une réserve de 4 milliards d'euros (0,25 % du PIB), dont 1,44 milliard d'euros (0,1 % du PIB) ont été annulés en mars. En ce qui concerne les dépenses de santé, le gouvernement français a déjà pris plusieurs mesures pour encourager leur maîtrise, par exemple en recommandant de recourir davantage aux médicaments génériques. Ces mesures ne permettront toutefois pas d'améliorer suffisamment la situation budgétaire corrigée des variations conjoncturelles cette année. Étant donné la faiblesse actuelle de la croissance, le déficit des administrations publiques dépassera probablement le seuil de 3 % du PIB en 2003. Il est également peu probable que le *ratio* dette/PIB de la France inverse en 2003 sa tendance à la hausse pour se conformer à la valeur de référence de 60 % prescrite dans le traité. Dans ce contexte et compte tenu de l'alourdissement rapide de la charge budgétaire du vieillissement démographique à partir de 2005, il est indispensable que la France accorde la priorité au processus d'assainissement budgétaire.

Encourager la participation à la vie active et réduire le chômage structurel

Les problèmes structurels du marché du travail, avec notamment la sous-utilisation persistante — en dépit de récents progrès — des ressources humaines, restent un défi à moyen terme majeur pour l'économie française. Le taux d'emploi global reste toujours relativement bas (63,8 % en 2002) et le taux d'emploi des travailleurs plus âgés s'avère très faible (l'un des plus faibles de l'Union européenne). Avec en toile de fond le vieillissement démographique et après une réduction du temps de travail légal, il s'agit maintenant d'encourager la participation au marché du travail.

Une nouvelle augmentation des taux d'activité doit résulter de nouvelles réformes du système de prélèvements et de prestations ainsi que de réformes des systèmes de retraite et mécanismes de retraite anticipée. Enfin, la France doit également continuer à faire baisser le chômage structurel dont le niveau reste élevé et à réduire les disparités entre offre et demande qui créent des problèmes de recrutement dans certains secteurs. Il est nécessaire de poursuivre les efforts visant à réduire le coût de la main-d'œuvre, notamment pour les bas salaires. La réglementation du marché du travail doit être réformée davantage, principalement par le biais d'une simplification de la mise en œuvre de la protection de l'emploi.

Assurer la viabilité à long terme des finances publiques face au vieillissement démographique

Les problèmes que les conséquences du vieillissement démographique posent pour les finances publiques doivent être traités sans attendre. Dans les circonstances actuelles, il faudrait, pour empêcher l'augmentation rapide du déficit du système de retraite (évaluée à 3,7 points du PIB entre 2000 et 2040 par le CPE), relever très sensiblement les cotisations de sécurité sociale. Une telle évolution alourdirait considérablement la charge pesant sur la main-d'œuvre, ce qui aurait un impact négatif fort sur le marché du travail. Le gouvernement s'est engagé à mettre en œuvre une réforme du système de retraite avant la fin du premier semestre de 2003, après consultation avec les partenaires sociaux. Une telle réforme sera essentielle pour la viabilité à long terme des finances publiques. Les réformes contribueront à assurer un traitement équitable aussi bien entre générations qu'entre systèmes de retraite. En ce qui concerne le secteur de la santé, malgré l'adoption récente de mesures structurelles destinées à enrayer la spirale des dépenses, les projections continuent de tableer sur une augmentation notable de ces dépenses en 2003 et durant les années qui suivent. Le gouvernement a signalé son intention d'introduire une réforme du secteur de la santé au cours du second semestre de 2003.

Les problèmes posés par la viabilité à long terme des finances publiques sont d'autant plus urgents que le *ratio* de la dette publique va très probablement dépasser le seuil de 60 % en 2003.

Améliorer l'environnement des entreprises, assurer la concurrence dans les entreprises de réseau et accélérer l'adoption des mesures relatives au marché intérieur afin de créer des conditions de concurrence égales

Des mesures visant à accroître le degré d'ouverture des marchés ont été prises récemment ou annoncées, et si la concurrence reste faible dans certains segments des marchés de l'électricité et du gaz, ces marchés respectent désormais les exigences d'ouverture prévues dans les directives de l'Union européenne. Les parts de marché des entreprises en place ont diminué pour se rapprocher de la moyenne des pays européens.

La création et le développement des entreprises sont encore freinés par l'existence de procédures fiscales et sociales complexes, même si de nouvelles mesures de simplification ont été mises en œuvre. Bien que la France ait signalé sa volonté d'augmenter le taux de transposition des directives du marché intérieur, elle reste la lanterne rouge, parmi les États membres de l'Union, pour ce qui est de la transposition et de la mise en œuvre de ces directives.

Recommandations particulières à la France

Les défis qui ont été décrits ne pourront être relevés qu'en mettant en œuvre les vastes réformes structurelles préconisées dans les orientations générales (OG) dans la partie I des grandes orientations des politiques économiques.

Afin de ramener rapidement le déficit des administrations publiques en dessous de 3 % du PIB et de maintenir les finances publiques sur la voie de l'assainissement, il est recommandé aux autorités françaises:

- 1) de parvenir en 2003 à une amélioration du déficit corrigé des variations conjoncturelles sensiblement plus importante que celle déjà prévue;
- 2) de mettre en œuvre des mesures garantissant que le déficit corrigé des variations conjoncturelles soit réduit en 2004 d'au moins 0,5 % du PIB ou d'un montant plus important, de manière à faire en sorte que l'amélioration cumulée sur la période 2003-2004 soit suffisante pour ramener le déficit nominal au-dessous de 3 % du PIB au plus tard en 2004;
- 3) de limiter l'augmentation du *ratio* dette publique brute/PIB en 2003.

La France doit également mettre en œuvre énergiquement toutes les recommandations sur l'emploi (REC-E), qui traitent les questions liées à l'emploi de manière plus détaillée. En vue de renforcer le potentiel de croissance, d'assurer la viabilité à long terme des finances publiques et de faire face aux effets du vieillissement démographique, il est spécialement important pour la France d'encourager la participation à la vie active et de réduire le chômage structurel. Il est en particulier recommandé à la France:

- 4) de faire en sorte que le nouveau système d'assurance chômage s'accompagne d'exigences adéquates et d'incitations efficaces à la recherche d'un emploi (OG 4 et REC-E 1).

Afin d'assurer la viabilité à long terme des finances publiques face au vieillissement démographique, il est recommandé à la France:

- 5) d'entreprendre sans tarder une réforme complète de son système de retraite (OG 16), afin d'en assurer la viabilité financière et d'élever l'âge effectif de la retraite, tout en adaptant ce système à des schémas d'emploi et de carrière plus flexibles ainsi qu'aux besoins individuels, et
- 6) de surveiller attentivement l'efficacité des mesures prises pour enrayer la spirale des dépenses dans le secteur de la santé de façon à les ramener à un niveau supportable, et, le cas échéant, d'adopter de nouvelles mesures pour atteindre cet objectif dans le cadre des réformes envisagées (GL 14).

Afin d'assurer la concurrence effective dans les entreprises de réseau et d'accélérer l'adoption des mesures relatives au marché intérieur pour assurer l'égalité des conditions de concurrence, il est recommandé à la France:

- 7) de poursuivre les efforts visant à assurer la concurrence sur les marchés de l'énergie, notamment ceux du gaz et de l'électricité (OG 9);
- 8) de poursuivre les efforts visant à alléger et à simplifier les réglementations applicables aux entreprises (OG 11), et
- 9) d'améliorer le taux de transposition des directives relatives au marché intérieur et de faire baisser le nombre des procédures d'infraction (OG 9).

7. IRLANDE

Au cours de la période 1995-2000, la croissance économique de l'Irlande a atteint le chiffre spectaculaire de 10 %. Parallèlement, une nette augmentation de la participation de la main-d'œuvre, une baisse radicale du chômage et un renversement du schéma traditionnel d'émigration nette à partir de 1996 se sont conjugués pour entraîner également un accroissement impressionnant de l'emploi (5,5 % en moyenne). Ces sources de main-d'œuvre étant exceptionnelles, l'économie, à la fin des années 1990, a souffert de contraintes au niveau de l'offre (en termes à la fois de main-d'œuvre et d'infrastructures). En conséquence, et parallèlement au ralentissement mondial, l'expansion a nettement marqué le pas à partir de 2001. Pour l'avenir, l'Irlande devrait profiter largement de la reprise mondiale escomptée, grâce à la grande ouverture de son économie. L'époque de la croissance à deux chiffres est révolue cependant, et la croissance potentielle à moyen terme de l'Irlande ne devrait pas excéder 5 %; ce taux reste néanmoins le double de celui de l'Union européenne dans son ensemble, ce qui s'explique par la persistance, pour l'instant, d'une croissance plus rapide de la main-d'œuvre et de gains de productivité plus importants.

La création de conditions macroéconomiques stables faciliterait l'adaptation à ce rythme de croissance plus tranquille et aiderait à préserver les succès de la précédente période de «boom» économique. En outre, pour être sûr d'exploiter pleinement le potentiel économique, des mesures structurelles devraient être prises pour renforcer les conditions de l'offre, ce qui aiderait aussi à contenir les pressions inflationnistes. En bref, il s'agit pour l'Irlande:

- de faire passer en douceur son économie d'une croissance à deux chiffres durant la fin des années 1990 à une expansion viable et moins rapide dans les années qui viennent en créant des conditions macroéconomiques stables et en renforçant les conditions de l'offre.

Faire passer en douceur l'économie d'une croissance à deux chiffres durant la fin des années 1990 à une expansion viable et moins rapide dans les années qui viennent en créant des conditions macroéconomiques stables et en renforçant les conditions de l'offre

L'essor rapide de l'économie durant la décennie précédente a permis une amélioration considérable tant des finances publiques que de la situation sur le marché du travail. Le solde budgétaire des administrations publiques a été excédentaire de 1997 à 2001, et le *ratio* de la dette est actuellement le second dans l'Union par ordre croissant. À l'avenir, cependant, pour mettre en œuvre le programme d'investissement public et les initiatives prises en matière sociale et de santé, il faudra tenir compte de la modération de la croissance économique et donc des recettes, ainsi que de la nécessité d'accroître la valeur des prestations de services publics par rapport à leur coût (en capitalisant sur les mesures récentes visant à améliorer la gestion et le contrôle des dépenses). En 2001, la croissance vigoureuse de l'emploi a ramené le taux de chômage en dessous de 4 % (contre plus de 15 % en 1993), mais la situation de plus en plus tendue sur le marché du travail a fait faire un bond aux taux d'inflation et de croissance des salaires. Le maintien du plein emploi, ce qui est l'objectif de l'accord de partenariat social négocié récemment, nécessitera une approche prudente et flexible dans l'évolution des salaires ainsi que des mesures destinées à renforcer l'offre.

La voie la plus prometteuse pour stimuler l'offre semble résider dans la réforme de trois grands domaines. Premièrement, les contraintes rencontrées en matière d'infrastructure sont traitées actuellement dans le cadre du plan de développement national pour la période 2000-2006. L'exécution du volet du plan relatif aux infrastructures a été plus lente que prévue, principalement en raison de l'augmentation des coûts de la construction et des terrains. Deuxièmement, malgré la part élevée des TIC dans la valeur ajoutée, les dépenses de R & D sont faibles en Irlande (1,2 % du PIB en 1999). La productivité de l'économie irlandaise tirerait avantage de mesures destinées à accroître les dépenses de R & D. Enfin, malgré certains progrès, le degré de concurrence reste insuffisant dans un certain nombre de secteurs de l'économie; c'est le cas notamment des industries de réseaux et de plusieurs autres secteurs de service (professions libérales, commerce de détail et assurances, par exemple).

Recommandations particulières à l'Irlande

Relever ces défis exigera de mettre en œuvre de vastes réformes structurelles telles qu'exposées dans les orientations générales (OG) dans la partie I des grandes orientations des politiques économiques.

L'Irlande doit également mettre en œuvre énergiquement toutes les recommandations sur l'emploi (REC-E), qui traitent les questions liées à l'emploi de manière plus détaillée.

Pour faire passer en douceur son économie d'une croissance à deux chiffres durant la fin des années 1990 à une expansion viable et moins rapide dans les années qui viennent par la création de conditions macroéconomiques stables et le renforcement de l'offre, il est recommandé à l'Irlande:

- 1) de renforcer l'efficacité de ses dépenses publiques et d'améliorer la programmation des dépenses et des recettes dans un cadre à moyen terme axé sur la stabilité en s'appuyant sur le train de mesures récemment introduites en vue d'améliorer la programmation, la gestion et le contrôle des dépenses (OG 14);
- 2) d'encourager les partenaires sociaux à adopter une ligne salariale prudente et flexible pour permettre l'adaptation aux différences de productivité et de compétences et préserver en même temps la compétitivité (OG 3 et 5);
- 3) d'accorder une priorité aux mesures relatives à l'infrastructure dans le cadre du plan de développement national, tout en préservant la stabilité budgétaire, et d'intensifier les mesures visant à accroître les dépenses de R & D (OG 13);
- 4) d'intensifier la concurrence dans les industries de réseaux et certains secteurs de l'économie tels que le commerce de détail (dont la vente des boissons alcoolisées), les assurances et les professions libérales (OG 9).

8. ITALIE

La croissance économique italienne a généralement été plus faible que celle l'Union européenne depuis le début des années 1990. Bien que l'écart se soit réduit durant la dernière phase de ralentissement, en raison notamment d'un dosage moins restrictif des politiques macroéconomiques et des premiers effets des réformes du marché du travail, on estime que le taux de croissance potentiel du PIB est toujours inférieur à la moyenne de la zone euro. En dépit de cette croissance plutôt faible, l'inflation des prix à la consommation a typiquement été plus élevée qu'ailleurs dans la zone euro, montrant bien l'existence de faiblesses structurelles. Des résultats décevants en termes de croissance, conjugués à un relâchement de l'effort d'ajustement budgétaire depuis 2000, ont freiné l'assainissement structurel des finances publiques. Le *ratio* de la dette étant très élevé, l'Italie doit accélérer le rythme de désendettement. En matière d'emploi, la poursuite de la modération salariale et la mise en œuvre de réformes importantes à partir de 1998 ont sensiblement amélioré le fonctionnement du marché du travail ces dernières années, faisant tomber le taux de chômage en dessous de 9 % à la fin de 2002. Cependant, la contribution croissante de la main-d'œuvre à la croissance économique s'est accompagnée d'un net ralentissement de la productivité, en raison partiellement d'une activité accrue de la main-d'œuvre faiblement qualifiée, surtout dans le secteur des services. Quoiqu'en augmentation notable ces dernières années, les taux d'activité restent parmi les plus bas de l'Union européenne.

D'une manière générale, le problème principal de l'économie italienne demeure son faible potentiel de croissance. Les facteurs clé pesant sur la croissance potentielle incluent les difficultés non résolues des finances publiques, le fossé régional persistant, avec surtout une forte proportion de la population en âge de travailler qui est oisive ou sans emploi dans le sud, et d'autres éléments affectant la productivité totale des facteurs, tels que des niveaux peu élevés en matière d'éducation ou d'investissements en R & D. Il s'agit donc pour l'Italie:

- d'assainir rapidement ses finances publiques,
- d'assurer la viabilité à long terme des finances publiques face au vieillissement démographique,
- d'augmenter le taux d'emploi encore faible, surtout parmi les femmes et les travailleurs âgés, et de réduire les grandes disparités économiques entre le sud et le nord,
- de stimuler l'économie de la connaissance en agissant pour élever les niveaux d'éducation et de compétences, accroître l'investissement dans les TIC et améliorer les performances en matière de R & D et d'innovation,
- de continuer à améliorer l'environnement des entreprises et à renforcer la concurrence dans les secteurs de l'énergie et des services.

Assainir rapidement les finances publiques

Durant la marche vers l'Union économique et monétaire (UEM), puis la période qui a suivi immédiatement, les finances publiques de l'Italie se sont considérablement améliorées. Cependant, l'assainissement budgétaire s'est ralenti ces dernières années, en raison notamment d'une croissance plus faible que prévue et d'une série de réductions d'impôts. Il s'est avéré difficile de réduire les dépenses primaires. Fin 2002 et début 2003, les autorités ont adopté des contrôles plus stricts ainsi que des procédures plus transparentes, ce qui devrait entraîner des améliorations dans les années qui viennent. La décentralisation en cours pourrait nécessiter des mesures additionnelles pour sanctionner les responsabilités en matière budgétaire à tous les niveaux d'administration, tout en maintenant un niveau adéquat de transferts entre régions. On a assisté au cours des dernières années à un recours à des ventes importantes d'actifs réels détenus par l'État ainsi qu'à une série d'amnisties fiscales. Ces mesures transitoires, tout en aidant à prévenir le risque d'un dépassement du déficit plafond de 3 % du PIB en cas de conjoncture défavorable, s'est substitué à une action plus fondamentale. Cependant, compte tenu du fait que le *ratio* de la dette demeure supérieur à 100 % du PIB et que les conséquences budgétaires d'un vieillissement démographique sévère se rapprochent, l'objectif à moyen terme d'un équilibre du budget corrigé des variations conjoncturelles est capital si l'on veut remettre les finances publiques sur une trajectoire viable. Comme le service de la dette continue d'absorber une part importante des recettes, accélérer l'assainissement budgétaire et réduire la dette, et par là les coûts élevés du service de cette dernière, donnera la possibilité d'améliorer la qualité des dépenses.

Assurer la viabilité à long terme des finances publiques face au vieillissement démographique

Au cours des années 1990, l'Italie a pris des mesures d'envergure pour réformer son système de retraites pour prévenir une évolution non viable des dépenses. Cependant, les dépenses de santé liées à l'âge ainsi que les pensions devraient malgré tout légèrement augmenter durant la prochaine décennie par suite de l'évolution démographique défavorable. Bien que conçu pour prendre en compte les effets des changements de l'espérance de vie et de la croissance à long terme de l'économie, le nouveau système pourrait néanmoins donner lieu à des déséquilibres financiers importants en cas d'évolutions démographiques ou d'événements économiques défavorables. Dans ce contexte, le ratio élevé de la dette pèse lourdement sur la politique budgétaire puisqu'il faudra continuer pendant longtemps encore à dégager des excédents primaires importants. Certes les changements annoncés du système de sécurité sociale favorisent les régimes de retraite privés, mais des doutes subsistent quant à leur capacité à régler certaines questions capitales existantes concernant le système public des retraites, en particulier la longue durée de la transition vers un nouveau régime fondé sur la capitalisation ou la mise en place effective du deuxième pilier avec les réductions de cotisations envisagées pour les travailleurs nouvellement embauchés.

Augmenter le taux d'emploi encore faible, surtout parmi les femmes et les travailleurs âgés, et réduire le fossé économique entre le nord et le sud

Malgré des améliorations ces dernières années, il existe toujours un écart important entre les taux d'emploi de l'Italie et ceux de l'Union européenne dans son ensemble, spécialement pour les femmes et les travailleurs plus âgés. D'une manière générale, la forte proportion de ressources humaines inutilisées reflète la persistance d'un profond fossé entre le nord et le sud du pays, le premier affichant des taux d'activité élevés et un quasi plein emploi, au contraire du second qui reste caractérisé par une faible participation et un chômage élevé. Cet écart relatif perdure même si la performance absolue s'est améliorée à la fois dans le nord et le sud. Il se peut que ces différences masquent une contribution importante du travail non déclaré. Le fait que le profil régional de l'emploi et du chômage reflète les différences de productivité semble indiquer que le système actuel de négociation salariale n'est peut-être pas suffisamment flexible pour tenir compte de telles différences. En outre, le niveau plus faible de la productivité dans le sud est vraisemblablement aussi une conséquence d'une dotation plus faible en infrastructure. Un autre point faible majeur du marché du travail est le déséquilibre entre un dispositif limité d'allocations de chômage et un développement relativement faible des politiques actives du marché du travail. Ce phénomène, associé à une possible augmentation des contrats de travail flexibles, pourrait accroître le risque d'une structure duale du marché du travail. Pour réduire ce risque, la loi Biagi adoptée en 2003 a introduit des mesures visant à limiter le risque de précarisation des emplois et d'exclusion sociale. On s'efforce d'atteindre cet objectif en accroissant la flexibilité à la marge, entre autres par l'introduction de nouveaux contrats de travail et la libéralisation des services de l'emploi. Enfin, la mise en œuvre de programmes anciens tels que la stratégie d'apprentissage tout au long de la vie ou la réforme du service public se fait attendre.

Stimuler l'économie de la connaissance en agissant pour élever les niveaux d'éducation et de compétences, accroître l'investissement dans les TIC et améliorer les performances en matière de R & D et d'innovation

Malgré les progrès réalisés, l'économie de la connaissance est encore en Italie à un stade peu avancé. Les niveaux d'éducation restent relativement faibles et la main-d'œuvre qualifiée relativement rare. Récemment, certaines mesures ont été adoptées pour s'attaquer à ces problèmes. L'Italie ne se classe pas très bien non plus en ce qui concerne l'accès et le recours à l'Internet et au commerce électronique. En outre, l'innovation d'entreprise est faible: la part des dépenses de R & D engagées par les entreprises dans le PIB (0,5 % en 2000) et le nombre de demandes de brevet par rapport à la taille de la population atteignent à peine la moitié de la moyenne de l'Union. La proportion relativement grande des petites et moyennes entreprises dans l'économie italienne est un élément d'explication, dans la mesure où ces entreprises possèdent rarement la masse critique suffisante pour mener de telles activités.

Continuer à améliorer l'environnement des entreprises et à renforcer la concurrence dans les secteurs de l'énergie et des services

Bien que des mesures aient été prises pour réduire les formalités et améliorer l'environnement des entreprises, les procédures administratives restent assez coûteuses en temps et en argent, ce qui contribue à rendre le secteur italien des entreprises moins dynamique que celui des autres États membres, comme le montrent les indicateurs sur la création nette d'entreprises.

La libéralisation effective du secteur de l'énergie se poursuit. Dans le secteur de l'électricité, la position des opérateurs historiques devient moins dominante mais l'accès des tiers aux réseaux demeure malaisé bien que libre sur un plan légal. Ceci contribue à maintenir les prix du gaz et de l'électricité à des niveaux qui sont parmi les plus élevés de l'Union européenne. La concurrence fait aussi son apparition relativement lentement dans certains secteurs de service, notamment celui des professions libérales et les services publics locaux. Enfin, le taux de transposition des directives du marché intérieur a baissé en 2002, tandis que le nombre de procédures d'infraction entamées devant la Cour de justice européenne reste élevé, l'Italie se classant en avant-dernière position dans l'Union européenne dans ce domaine.

Recommandations particulières à l'Italie

Relever ces défis exigera de mettre en œuvre de vastes réformes structurelles telles qu'exposées dans les orientations générales (OG) dans la partie I des grandes orientations des politiques économiques.

Afin d'assainir rapidement les finances publiques, il est recommandé à l'Italie:

- 1) de procéder, jusqu'à ce qu'une position à moyen terme proche de l'équilibre ou excédentaire soit atteinte, à une réduction du déficit corrigé des variations conjoncturelles d'au moins 0,5 % du PIB par an (OG 1), et ce en remplaçant les mesures à caractère exceptionnel par des mesures à caractère plus permanent;
- 2) de renforcer la coordination des politiques entre tous les niveaux d'administration en instituant des mécanismes adéquats et transparents d'application de la discipline budgétaire, tout en prévoyant des sources précises de financement des dépenses régionales, et
- 3) de financer de nouveaux allègements de la charge fiscale par des réductions structurelles des dépenses primaires courantes, dans le cadre d'un plan de réforme global concernant à la fois les dépenses et les recettes.

Afin d'assurer la viabilité à long terme des finances publiques face au vieillissement démographique, il est recommandé à l'Italie:

- 4) de veiller à ce que le *ratio* de la dette se rapproche à un rythme satisfaisant du seuil de 60 % du PIB (OG 15), et
- 5) de prendre de nouvelles mesures pour résoudre les graves problèmes du système public des retraites (OG 16), notamment la longueur de la phase de transition vers le nouveau système par capitalisation. Le nouveau système a été conçu seulement pour faire face à des évolutions démographiques défavorables et promouvoir des régimes complémentaires à financement privé.

L'Italie doit également mettre en œuvre énergiquement toutes les recommandations sur l'emploi (REC-E), qui traitent les questions liées à l'emploi de manière plus détaillée. En vue de renforcer le potentiel de croissance, d'assurer la viabilité à long terme des finances publiques, de faire face aux effets du vieillissement démographique, et de réduire les disparités régionales, il est spécialement important pour l'Italie de relever un taux d'emploi trop faible, en particulier parmi les femmes et les travailleurs âgés, et de réduire le fossé économique entre le nord et le sud du pays. Il est, en particulier, recommandé à l'Italie:

- 6) de continuer à encourager l'activité, notamment parmi les femmes, en offrant par exemple des structures de gardes d'enfants en nombre suffisant, et parmi les travailleurs âgés, en renforçant les dispositions qui visent à retarder la cessation d'activité (OG 4 et 16, REC-E 3 et 4);
- 7) de continuer de réformer la législation relative à la protection de l'emploi (OG 6), afin de faciliter la création d'emplois et l'adaptabilité et de limiter la segmentation du marché du travail selon les types de contrats et la taille des entreprises, et, en même temps, d'augmenter les ressources et d'améliorer l'efficacité du système d'aide sociale et d'indemnités de chômage (OG 4, REC-E 1 et 6);
- 8) d'encourager les partenaires sociaux à adopter des mécanismes de fixation des salaires plus décentralisés qui permettent aux rémunérations de mieux refléter les différents niveaux de productivité et de compétences (OG 5).

Afin de stimuler l'économie de la connaissance en termes de niveau d'éducation et de compétences, d'investissement dans les TIC et de performances en matière de R & D et d'innovation, il est recommandé à l'Italie:

- 9) de poursuivre les efforts entamés pour élever le niveau global d'éducation et de compétences de la population, d'accroître encore l'investissement dans la R & D et l'innovation et d'inciter à une adoption plus massive des TIC, en particulier par des mesures destinées aux petites et moyennes entreprises (OG 13).

Afin de continuer à améliorer l'environnement des entreprises et d'intensifier la concurrence dans les secteurs de l'énergie et des services, il est recommandé à l'Italie (conformément aux OG 9 à 14):

- 10) d'améliorer l'environnement des entreprises en allégeant le fardeau administratif pesant sur ces dernières (OG 11), et
- 11) d'accroître la concurrence effective dans le secteur des services, d'ouvrir davantage les marchés de l'énergie et d'améliorer la transposition des directives du marché intérieur (OG 9).

9. LUXEMBOURG

Durant les années 1990, le Luxembourg a affiché des taux de croissance réelle du PIB très élevés. En 2001, cependant, cette économie ouverte a connu un brusque ralentissement, dû en grande partie à l'environnement extérieur. On s'attend à ce que ce retournement de conjoncture conduise, avec un certain retard, à une dégradation des finances publiques. D'après les dernières estimations, l'excédent budgétaire, qui atteignait 6,1 % du PIB en 2001, n'était plus que de 2,6 % du PIB en 2002 et des déficits sont prévus pour 2003 et 2004. Cela dit, la situation des finances publiques au Luxembourg demeure relativement favorable, eu égard au faible niveau de la dette et à l'existence de réserves budgétaires.

Confronté à la perspective d'une croissance économique moins rapide que durant la majeure partie des années 1990, le Luxembourg devrait s'efforcer d'accroître son potentiel productif tout en conservant un cadre macroéconomique axé sur la stabilité comme base d'une croissance durable. Pour stimuler la croissance et garder des finances publiques saines, il importe d'augmenter l'offre de main-d'œuvre en tant que moyen à la fois de réduire les dépenses et d'accroître les recettes fiscales. S'il veut développer son potentiel productif, le Luxembourg doit principalement s'attaquer à deux grands problèmes qui concernent les marchés du travail et des produits. Concrètement, il s'agit pour le Luxembourg:

- d'augmenter les taux d'activité et d'emploi qui restent bas, en particulier chez les travailleurs âgés,
- d'améliorer l'environnement des entreprises et d'encourager l'esprit d'entreprise afin de parvenir à une structure économique plus équilibrée.

Augmenter les taux d'activité et d'emploi qui restent bas, en particulier chez les travailleurs âgés

Le taux d'activité au Luxembourg est inférieur à la moyenne de l'Union européenne, et il est particulièrement bas parmi les travailleurs âgés. La croissance de l'emploi a été rendue possible par l'afflux des frontaliers et la participation accrue à la vie active des jeunes femmes luxembourgeoises. En revanche, aucun progrès ou presque n'a été réalisé en ce qui concerne le taux d'emploi des travailleurs âgés, bien que certaines mesures aient été prises afin d'accroître les incitations à rester au travail. Il est très important de mobiliser une partie du potentiel d'emploi national inutilisé, afin d'accroître l'offre de main-d'œuvre et, partant, de dynamiser la croissance. En outre, retarder la sortie du marché du travail permettrait de réduire la dépendance à l'égard des prestations sociales et donc les dépenses publiques correspondantes. Les incitations à demeurer dans la vie active pourraient être renforcées par de nouvelles réformes des dispositifs de retraite anticipée et de préretraite. Enfin, il faudra suivre de près les effets des dernières révisions du mécanisme de pension pour invalidité.

Améliorer l'environnement des entreprises et encourager l'esprit d'entreprise pour parvenir à une structure économique plus équilibrée

L'économie luxembourgeoise reste assez largement réglementée, surtout dans le domaine des prix, et la réforme destinée à moderniser le cadre de concurrence n'a pas encore été mise en œuvre. La grande ouverture de l'économie permet à la concurrence de l'étranger de s'exercer, mais une réforme de la politique de concurrence intérieure s'impose, ainsi que son suivi, pour conserver les bienfaits d'une situation de concurrence économique.

L'économie du Luxembourg s'est fortement spécialisée dans les services financiers au cours de la décennie passée. Cet état de fait a jusqu'ici profité à l'emploi et à la croissance, mais il rend aussi le pays plus vulnérable à d'éventuels chocs dans ce secteur. Mettre davantage l'accent sur les petites et moyennes entreprises, tout en renforçant des secteurs clés comme les services financiers et en diversifiant encore l'économie, entre autres en facilitant l'investissement direct étranger, permettrait de réduire cette dépendance et à accroître les taux d'activité ainsi que les taux d'emploi.

Recommandations particulières au Luxembourg

Les défis qui ont été décrits ne pourront être relevés qu'en mettant en œuvre les vastes réformes structurelles préconisées dans les orientations générales (OG) dans la partie I des grandes orientations des politiques économiques.

Le Luxembourg doit également mettre en œuvre énergiquement toutes les recommandations sur l'emploi (REC-E), qui traitent les questions liées à l'emploi de manière plus détaillée. En vue de renforcer le potentiel de croissance, il est spécialement important pour le Luxembourg de relever les taux d'activité et d'emploi qui restent bas, en particulier pour les travailleurs âgés. Il est en particulier recommandé au Luxembourg:

- 1) de réexaminer les incitations à la retraite anticipée et à la préretraite et de prévoir des règles adéquates d'accès au régime de pension pour invalidité (OG 16 et REC-E 2).

Afin d'améliorer l'environnement des entreprises et d'encourager l'esprit d'entreprise pour parvenir à une structure économique plus équilibrée, il est recommandé au Luxembourg:

- 2) de mettre intégralement en œuvre les réformes du droit de la concurrence et de veiller à ce que les autorités de concurrence et de réglementation disposent d'assez d'indépendance, de ressources et de pouvoir pour s'acquitter de leurs tâches (OG 9);
- 3) de prendre des mesures destinées à encourager et à faciliter la création de PME et d'aider celles-ci à accéder au capital-risque (OG 11).

10. PAYS-BAS

Durant la deuxième moitié des années 1990, les Pays-Bas ont enregistré des taux de croissance réels du PIB supérieurs à la moyenne de l'Union européenne, tandis que le taux de chômage harmonisé reculait sensiblement, jusqu'à atteindre le deuxième niveau le plus bas de l'Union. À partir de 2001, l'économie a nettement marqué le pas, ce qui a entraîné aussi une dégradation sensible des finances publiques et, avec un certain décalage, une détérioration de la situation sur le marché du travail. On s'attend à un redémarrage plutôt en demi-teinte de l'activité, tandis que les finances publiques, d'après les projections, continueront de se creuser, en raison de la situation macroéconomique défavorable. En 2003, la croissance du PIB réel devrait rester inférieure à 1 %, après un taux de 0,3 % seulement en 2002. La croissance potentielle, selon les estimations, serait tombée à 2 % environ, contre 2,25 % dans le reste de l'Union. Ce déclin du potentiel de croissance s'explique par un certain nombre de facteurs, dont le grand nombre de personnes dépendant des prestations de sécurité sociale, l'évolution démographique, le faible niveau de concurrence dans certains secteurs, ce qui pèse sur l'offre de main-d'œuvre et la productivité, ainsi que les pertes de compétitivité extérieure, attribuables en partie aux fortes hausses de salaires et aux investissements insuffisants des entreprises dans la R & D et l'innovation au cours des dernières années.

Confrontés à la perspective d'une croissance économique moins rapide que durant la majeure partie des années 1990, les Pays-Bas devraient s'efforcer d'accroître leur potentiel productif tout en conservant un cadre macroéconomique axé sur la stabilité comme base d'une croissance durable. À cette fin, il leur faudra relever trois grands défis: le premier concerne la viabilité des finances publiques, et les deux autres les réformes du marché du travail et des marchés de produits, destinées à mobiliser des ressources sous-exploitées et à renforcer la concurrence et la productivité afin de doper la croissance économique. Concrètement, il s'agit pour les Pays-Bas:

- de poursuivre l'assainissement budgétaire dans les années qui viennent, face à la baisse de la croissance potentielle et au coût du vieillissement démographique,
- d'attirer sur le marché du travail les personnes actuellement inactives,
- de s'attaquer à la croissance relativement faible de la productivité, qui résulte notamment de la concurrence limitée à laquelle certains secteurs sont exposés, et de l'insuffisance des investissements consentis par les entreprises, particulièrement dans la R & D.

Poursuivre l'assainissement budgétaire dans les années qui viennent, face à la baisse de la croissance potentielle et au coût du vieillissement démographique

Les finances publiques néerlandaises, qui partaient d'une situation relativement favorable, se sont récemment détériorées sous l'effet en grande partie du net ralentissement de l'activité économique. En 2002, le déficit nominal et le déficit budgétaire corrigé des variations conjoncturelles des administrations publiques ont été estimés l'un et l'autre aux alentours de 1 % du PIB. Il est difficile, à l'heure actuelle, d'évaluer la politique budgétaire qui sera menée dans les années qui viennent étant donné qu'un nouveau gouvernement n'a pas encore été formé à l'issue des élections parlementaires du 22 janvier 2003. Cependant, dans l'hypothèse d'un maintien des politiques actuelles, le solde budgétaire des administrations publiques devrait continuer à se dégrader dans les années qui viennent. Un assainissement budgétaire serait donc nécessaire pour parvenir à une position proche de l'équilibre ou excédentaire et s'y maintenir. En particulier, il importe que les dépenses publiques soient alignées sur les recettes, reflétant le ralentissement escompté du taux de croissance potentiel du PIB réel.

Attirer sur le marché du travail les personnes actuellement inactives

Malgré la situation favorable du marché du travail, l'inactivité reste relativement élevée aux Pays-Bas. Le nombre important de personnes qui perçoivent une pension d'invalidité et les pièges à l'emploi du système de prestations sociales, qui créent des incitations à ne pas accepter un emploi, sont particulièrement préoccupants. L'ampleur des réserves de main-d'œuvre non exploitées est illustrée par le nombre des bénéficiaires de prestations sociales: 7 % de la population active, par exemple, a droit à des allocations de chômage et 11 % touchent une pension d'invalidité. La poursuite de l'amélioration des taux d'emploi dépendra également de celle de la croissance de l'emploi des femmes ainsi que d'une plus grande mobilisation des travailleurs âgés et des minorités. L'exploitation du potentiel inutilisé d'offre de main-d'œuvre est d'une importance capitale pour accroître l'emploi, et donner un coup de fouet à la croissance.

Lutter contre la croissance relativement faible de la productivité, qui résulte notamment de la concurrence limitée à laquelle certains secteurs sont exposés, et de l'insuffisance des investissements consentis par les entreprises, particulièrement dans la R & D

La croissance de la productivité a été relativement lente aux Pays-Bas depuis 1999, et elle a glissé davantage encore sous la moyenne de l'Union en 2002. Ceci peut être partiellement attribué à la croissance rapide de l'emploi et à des comportements attentistes en matière d'embauche («labour hoarding»). La faible croissance de la productivité peut néanmoins également être le résultat d'un faible niveau de concurrence dans certains secteurs ainsi que du faible et décroissant degré de spécialisation des Pays-Bas dans les secteurs manufacturiers de haute et de moyenne à haute technologie. En matière de construction, par exemple, une commission parlementaire a trouvé en 2002 des preuves de l'existence d'accords illégaux sur les prix. Dans les industries de réseaux, une certaine lassitude vis-à-vis des réformes, due notamment au sentiment que la libéralisation n'avait en définitive pas profité aux consommateurs, a nui à la volonté de remédier à un degré de concurrence encore insuffisant. La faiblesse des régimes de régulation dans les secteurs libéralisés explique en partie pourquoi les bénéfices de cette réforme n'ont pas encore totalement pu se matérialiser. Le faible niveau de l'investissement en R & D freine la croissance de la productivité: durant la seconde partie des années 1990, l'investissement des entreprises néerlandaises en R & D a été inférieur de 10 % à la moyenne de l'Union européenne et plus encore au niveau atteint en Belgique et en Allemagne. Les Pays-Bas sont confrontés à un problème particulier, à savoir le petit nombre de jeunes diplômés (20-29 ans) en sciences et en technologie, qui constitue la principale «pépinière» de futurs chercheurs.

Recommandations particulières aux Pays-Bas

Relever ces défis exigera de mettre en d'œuvre de vastes réformes structurelles telles qu'exposées dans les orientations générales (OG) dans la partie I des grandes orientations des politiques économiques.

Afin de procéder à un assainissement budgétaire dans les années qui viennent face à la baisse de la croissance potentielle et au coût du vieillissement démographique, il est recommandé aux Pays-Bas:

- 1) de continuer à contenir les dépenses publiques en deçà de plafonds bien précis, définis en termes réels et compatibles avec une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire (OG 1 et 14).

Les Pays-Bas doivent également mettre en œuvre énergiquement toutes les recommandations sur l'emploi (REC-E), qui traitent les questions liées à l'emploi de manière plus détaillée. En vue de renforcer le potentiel de croissance, d'assurer la viabilité à long terme des finances publiques, de faire face aux effets du vieillissement démographique, et de favoriser l'intégration au marché du travail, il est spécialement important pour les Pays-Bas d'attirer sur le marché du travail les personnes actuellement inactives. Il est en particulier recommandé aux Pays-Bas:

- 2) d'aller plus loin dans la réforme du système de prestations pour faire en sorte que le travail soit financièrement rentable (OG 4 et REC-E 3), en se concentrant notamment sur les conditions d'attribution de ces prestations, et de faire adopter et mettre en d'œuvre la réforme envisagée du régime d'invalidité, prêtant attention, d'une part, au flux des nouveaux bénéficiaires et, d'autre part, à la reprise d'activité de ceux qui perçoivent déjà ces allocations.

Afin de lutter contre la croissance relativement faible de la productivité, qui résulte notamment de la concurrence limitée à laquelle certains secteurs sont exposés et de l'insuffisance des investissements consentis par les entreprises, particulièrement dans la R & D, il est recommandé aux Pays-Bas (conformément aux OG 9 à 14):

- 3) d'améliorer et d'appliquer le cadre réglementaire (OG 11), surtout dans les secteurs où il ressort que la concurrence est insuffisante, tels que la construction et les services professionnels, et
- 4) de promouvoir une éducation plus axée sur la technologie et de renforcer les liens entre l'industrie et la recherche afin d'accroître l'investissement des entreprises en R & D (OG 13).

11. AUTRICHE

Depuis les années 1970, la croissance réelle du PIB en Autriche a été légèrement supérieure à la moyenne européenne. Le taux de croissance potentielle en Autriche a néanmoins baissé, selon les estimations, depuis 1990, partant d'un niveau supérieur à la moyenne européenne pour se situer aujourd'hui sous cette même moyenne. En effet, alors que ce taux de la croissance potentielle autrichienne était estimé en 1990 à 3,1 % (pour une moyenne européenne de 2,8 %), il tombait à 1,9 % en 2002 (pour une moyenne de 2,2 % pour l'Union européenne dans son ensemble) et une nouvelle baisse est attendue pour le futur. Le vieillissement de la population et la quasi stagnation du taux d'activité, combinés avec une croissance de la productivité totale des facteurs sous la moyenne, entrent pour beaucoup dans ces perspectives maussades. Ces mêmes facteurs pèsent en outre sur les finances publiques, et ce de deux façons: d'une part, qui dit faible niveau de croissance potentielle dit pertes de recettes, et, d'autre part, le vieillissement démographique alimente la hausse des dépenses. Comme des coupes dans les dépenses n'ont pas permis de juguler la croissance des dépenses, la pression fiscale est demeurée élevée surtout depuis 1995 et avec un pic en 2001, avec le risque d'enclencher un cercle vicieux entre pression fiscale élevée et croissance lente. Afin d'alléger les contraintes pour les finances publiques et de renouer avec des progressions supérieures à la moyenne des revenus et des niveaux de vie, l'Autriche doit s'efforcer de renforcer ses dispositifs d'incitation à l'embauche, au travail et à l'investissement. Ceci exige à son tour d'atteindre l'équilibre budgétaire, et de s'y maintenir, avec des niveaux d'imposition et de dépense moins élevés par rapport au PIB.

L'un des facteurs essentiels qui bloquent le potentiel de croissance de l'Autriche sont les conséquences négatives sur l'offre de travail induites par le niveau élevé des transferts sociaux et des prestations de services publics qui, combinées avec les effets budgétaires du vieillissement de la population, résultent dans une hausse persistante des dépenses publiques. Ceci crée à son tour une pression fiscale élevée, en particulier sur la main-d'œuvre, tout en décourageant tant la participation de la main-d'œuvre que la demande de travail. À cela s'ajoute une faible capacité d'innovation, liée en particulier à une mauvaise diffusion du progrès technologique, qui fait que l'économie autrichienne dispose d'une base technologique insuffisante; il s'agit là d'un de ses problèmes fondamentaux. Dans ses conditions, il y aurait tout lieu de réorienter les dépenses publiques vers ces facteurs de croissance d'une manière efficiente. Par ailleurs, le degré insuffisant de concurrence sur certains marchés de produits apparaît comme un obstacle supplémentaire à une expansion plus dynamique. En conséquence, il s'agit pour l'Autriche:

- d'assurer la viabilité des finances publiques face au vieillissement de la population,
- de continuer d'améliorer la base technologique de l'économie et d'encourager les entreprises à investir dans la R & D et à innover,
- de promouvoir une concurrence effective dans certains secteurs.

Assurer la viabilité des finances publiques face au vieillissement de la population

Le système des retraites de l'Autriche fonctionne presque exclusivement par répartition, bien que des mesures aient été prises récemment pour renforcer les régimes à financement privé. Malgré une réforme en 2000 et des augmentations de prestations assez modérées ces dernières années, un risque pèse sur la viabilité à long terme du système des retraites, du fait du vieillissement attendu de la population. Cette dynamique démographique défavorable se voit aggravée par l'âge moyen relativement bas (58 ans) de départ effectif à la retraite et le taux d'emploi très bas des travailleurs âgés, bien que le taux global d'emploi dépasse déjà les objectifs de l'Union européenne pour 2005. Qui plus est, les retraites étant encore calculées sur la base des quinze meilleures années de travail seulement (prochainement dix-huit), le lien entre cotisations et allocations est faible alors que le niveau actuel des dépenses de retraite, mesuré en pourcentage du PIB, est l'un des plus élevés de l'Union européenne. Si ce système devait rester inchangé, ou être modifié seulement marginalement, la pression fiscale, qui est déjà lourde, devrait être accentuée encore, avec des conséquences négatives sur l'offre et la demande de main-d'œuvre et, par conséquent, sur le potentiel de croissance. En décembre 2002, un groupe d'experts, la commission de réforme des retraites, a présenté un rapport très complet exposant diverses possibilités de réforme. Quant au système de santé, il sera soumis lui aussi à des contraintes financières croissantes, malgré les mesures récentes prises pour limiter les dépenses.

La préoccupation relative à la viabilité à long terme des finances publiques est d'autant plus grande que le *ratio* de la dette sur le PIB dépasse le seuil des 60 % et qu'une tendance à la baisse ne s'est pas encore clairement marquée.

Continuer à améliorer la base technologique de l'économie et à encourager les entreprises à investir dans la R & D et à innover

La faiblesse de la concurrence effective dans certains secteurs n'a pas suffisamment incité les entreprises à innover et à investir dans la recherche et le développement. Le niveau de dépenses en R & D mesuré en pourcentage du PIB s'est lentement rapproché de la moyenne de l'Union, mais la part des entreprises dans ce total a reculé progressivement, passant de 50 % environ à quelque 40 % depuis 1992. En outre, les dépenses consacrées aux TIC demeurent inférieures à la moyenne et le niveau d'investissement en capital-risque reste l'un des plus faibles de l'Union européenne. Outre le faible niveau de concurrence, la place relativement importante que continuent d'occuper dans l'économie les petites et moyennes entreprises explique en partie la faiblesse des niveaux de R & D et d'innovation, ces entreprises possédant rarement la taille critique nécessaire à ce type d'activités.

Afin de renforcer la base technologique de son économie, l'Autriche met au point des dispositifs d'incitation financière et fiscale à l'innovation et de coordination des efforts des PME. Le nombre croissant des dépôts de brevets et le bon niveau de titulaires de diplômes de troisième cycle en sciences et en technologie sont des facteurs positifs qui pourraient permettre à l'Autriche de rattraper son retard en la matière.

Promouvoir une concurrence effective dans certains secteurs

Jusqu'à la fin des années 1990, le degré d'ouverture relativement limité de l'économie autrichienne, la longue tradition de réglementation et de recherche du consensus social ainsi que la nécessité d'impliquer les partenaires sociaux et les *Länder* dans la mise au point des réformes ont représenté autant de contraintes pour l'exercice de la concurrence. L'économie doit faire face à une concentration importante dans certains secteurs tels que la presse, la distribution alimentaire, les officines pharmaceutiques, l'assurance, le commerce de meubles ou les industries de réseaux. À cet égard, la réforme récente de la loi autrichienne sur la concurrence et l'institution d'une autorité de concurrence indépendante au niveau fédéral pourraient créer un environnement plus ouvert à la concurrence. Pour cela, cependant, la nouvelle autorité de concurrence doit s'installer; elle a démarré ses investigations le 1^{er} juillet 2002 et doit faire la preuve de son efficacité. Or, ceci est rendu difficile par le manque de personnel. En outre, les autorités de régulation sectorielles, en ce qui concerne les télécommunications par exemple, ne disposent pas toujours du pouvoir nécessaire pour faire appliquer leurs décisions, d'où de longues procédures devant les tribunaux avant qu'une décision ne devienne effective.

Recommandations particulières à l'Autriche

Relever ces défis exigera de mettre en œuvre de vastes réformes structurelles telles qu'exposées dans les orientations générales (OG) dans la partie I des grandes orientations des politiques économiques.

L'Autriche doit également mettre en œuvre énergiquement toutes les recommandations sur l'emploi (REC-E), qui traitent les questions liées à l'emploi de manière plus détaillée.

Afin d'assurer la viabilité des finances publiques face au vieillissement de la population, il est recommandé à l'Autriche:

- 1) de mettre en œuvre des mesures de réduction structurelle des dépenses, y compris aux niveaux inférieurs d'administration, afin de diminuer la pression fiscale tout en assurant un solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles proche de l'équilibre (OG 1), et
- 2) de refondre le système public des retraites afin de garantir la viabilité des finances publiques (OG n° 16), notamment en liant plus étroitement le niveau des retraites aux cotisations versées durant toute la vie, en relevant l'âge moyen (actuellement peu élevé) de départ effectif à la retraite et en s'assurant à cet égard que les incitations au travail ont été renforcées (OG 4 et REC-E 2 et 3) afin d'accroître le taux d'activité des travailleurs âgés.

Afin de poursuivre le renforcement de la base technologique de l'économie et d'encourager les entreprises à investir dans la R & D et l'innovation, il est recommandé à l'Autriche:

- 3) de prendre des mesures visant à stimuler les dépenses de recherche et d'innovation des entreprises, et en particulier des PME (OG 13).

Afin de promouvoir une concurrence effective dans certains secteurs, il est recommandé à l'Autriche (conformément aux OG 9 à 14):

- 4) d'augmenter les ressources de l'autorité de concurrence et d'adopter des mesures permettant l'application effective des décisions des autorités de régulation dans le secteur des télécommunications (OG 9).

12. PORTUGAL

Au cours de la période 1995-2000, la croissance économique, tirée par une forte demande intérieure, s'est élevée en moyenne à 4 %. Depuis 2001, cependant, l'activité s'est ralentie, sous l'effet du fléchissement de la conjoncture en Europe. Cette évolution s'est vue aggravée par l'action que mènent les autorités pour corriger les déséquilibres macroéconomiques apparus dans la seconde moitié des années 1990, notamment un déficit extérieur important, et par le peu de progrès dans l'assainissement budgétaire menant à un dérapage budgétaire majeur en 2001. Les mesures prises en 2002, notamment l'adoption d'un budget rectificatif le tir, représente un premier pas vers la résorption de ces déséquilibres. En 2003, la faible croissance mondiale et la diminution de la demande des ménages devraient contribuer à maintenir la croissance de l'économie portugaise sous les 1 % pour la deuxième année consécutive, soit bien en deçà de sa croissance potentielle, estimée aux alentours de 2,75 %-3 % (environ 0,5 point au-dessus de la moyenne de l'Union européenne). Cet écart positif est quelque peu trompeur, parce qu'il est dû davantage à une forte augmentation de l'intensité factorielle qu'à une progression de la productivité totale des facteurs. La faiblesse de la croissance de la productivité est essentiellement un problème structurel au Portugal, lié à la fois au manque d'efficacité du système éducatif, à une concurrence insuffisante, à une faiblesse des dépenses de R & D et à une faible diffusion des TIC. Combinée avec une croissance nominale des salaires relativement élevée, la compétitivité du Portugal s'est donc graduellement détériorée.

La stratégie d'assainissement définie dans la dernière mouture du programme de stabilité repose dans une large mesure sur le succès de réformes structurelles de grande ampleur. Étant donné la volonté des autorités de réduire à moyen terme le *ratio* du total des recettes au PIB en allégeant l'impôt des sociétés afin de renforcer la compétitivité internationale de l'économie portugaise, la seule option restante pour réaliser l'assainissement budgétaire est de limiter la progression des dépenses primaires courantes, ce qui exige à son tour de procéder à des réformes structurelles. Un autre objectif majeur des réformes envisagées consiste à développer le potentiel de croissance de l'économie, par des mesures destinées à améliorer durablement la productivité totale des facteurs. En bref, il s'agit pour le Portugal:

- d'accélérer l'assainissement de ses finances et d'enrayer l'augmentation rapide des dépenses publiques,
- d'élever le niveau global de la compétitivité, qui est menacée par le manque d'efficacité du système éducatif, l'insuffisance des dépenses de R & D, la faiblesse de la concurrence dans certains secteurs et la forte croissance des salaires nominaux,
- d'assurer la viabilité à long terme des finances publiques face au vieillissement démographique

Accélérer l'assainissement budgétaire et enrayer l'augmentation rapide des dépenses publiques

Durant les années précédant le dérapage budgétaire de 2001, le taux de croissance des dépenses courantes primaires a été constamment supérieur à celui du PIB nominal ⁽¹⁾. Pendant la plus grande partie de la deuxième moitié des années 1990, cette évolution a été compatible avec l'assainissement budgétaire, la demande intérieure vigoureuse se chargeant de doper les recettes. Ce schéma a toutefois pris fin avec la dégradation de la conjoncture en 2001 et la disparition de l'effet modérateur qu'exerçait sur les charges d'intérêts la convergence des taux vers les niveaux moins élevés relevés à l'étranger. L'assainissement budgétaire a repris en 2002, mais les délais habituels associés au processus d'ajustement structurel ont obligé à recourir largement à des mesures ponctuelles. À court terme, l'adoption de mesures non récurrentes est nécessaire pour renouer avec la dynamique d'assainissement passée et restaurer la crédibilité de la politique mise en œuvre, laissant le temps aux mesures structurelles sur les dépenses publiques de produire leurs effets.

⁽¹⁾ Au cours de la période 1995-2001, les dépenses courantes primaires ont augmenté de 9 % par an et le PIB nominal de 7,2 % par an, faisant passer le *ratio* de ces dépenses au PIB de 33,4 % en 1995 à 36,7 % en 2001.

Afin d'accélérer l'assainissement des finances publiques et de remédier à l'augmentation rapide des dépenses, il conviendra de mettre en d'œuvre avec détermination et en temps voulu les mesures de réforme structurelle annoncées dans la mise à jour de janvier 2003 du programme de stabilité. Les réformes envisagées dans certains domaines clé, notamment l'administration, l'éducation, les soins de santé et la sécurité sociale, devraient avoir une incidence directe sur l'assainissement budgétaire. D'autres (concernant par exemple le marché du travail) auront probablement un impact indirect, parce qu'elles favoriseront une utilisation plus efficace des ressources ou parce que la mise en d'œuvre réussie de mesures agissant sur l'offre permettra d'élargir les bases d'imposition.

Élever le niveau global de la compétitivité, qui est menacée par le manque d'efficacité du système éducatif, l'insuffisance des dépenses de R & D, la faiblesse de la concurrence dans certains secteurs et la forte croissance des salaires nominaux

La faible performance en termes de productivité et la forte croissance des salaires nominaux ont toutes deux contribué à la détérioration de la compétitivité extérieure du Portugal. Tout d'abord, la productivité de la main-d'œuvre au Portugal est l'une des plus basses de l'Union et elle ne progresse que lentement. La raison principale de cette situation réside dans le faible niveau d'éducation moyen, notamment parmi les plus jeunes. Les niveaux insuffisants d'investissement des entreprises dans la R & D et l'innovation et la faible diffusion des TIC privent aussi le pays d'une source importante de gains de productivité. Le faible niveau d'entraînement des dépenses publiques en R & D sur les dépenses privées en R & D et en innovation est un signe d'inefficacité du système national de recherche et d'innovation. La concurrence insuffisante qui règne dans les industries de réseaux est un autre frein essentiel. Ensuite, les salaires nominaux se sont accrus d'environ 6 % par an au cours des dix dernières années (ce qui correspond au double de la moyenne des quinze), même si une certaine modération salariale a pu être notée ces toutes dernières années.

Bien que le Portugal ait nettement accru ses dépenses d'éducation ces dernières années, la proportion de jeunes quittant prématurément l'école sans diplôme de deuxième cycle secondaire et ne suivant aucune formation est de loin la plus élevée de l'Union⁽¹⁾. Une répartition de ces dépenses d'éducation par postes principaux montre qu'une partie relativement importante est consacrée aux salaires par rapport aux autres pays développés, ce qui semble indiquer une utilisation inefficace des ressources. Malgré de récents progrès, l'effort de formation professionnelle est nettement inférieur à la moyenne européenne. Il a été difficile d'impliquer les petites entreprises dans les programmes nationaux destinés à accroître les qualifications de leurs travailleurs.

Assurer la viabilité à long terme des finances publiques face au vieillissement démographique

Les problèmes posés par la viabilité à long terme des finances publiques renforcent le besoin d'une réduction rapide de la dette avant que les conséquences budgétaires du vieillissement démographique ne se fassent sentir. Pour cela, il est crucial de mener à terme le processus d'assainissement budgétaire pour atteindre une position proche de l'équilibre ou excédentaire d'ici 2006, comme envisagé dans la mise à jour de janvier 2003 du programme de stabilité portugais, et la conserver ensuite. Ceci est une condition nécessaire, mais non suffisante à la viabilité des finances publiques. Il conviendra d'y ajouter l'application résolue de réformes structurelles permettant de ralentir la progression des dépenses liées à l'âge et d'accroître le potentiel de croissance global de l'économie.

Recommandations particulières au Portugal

Relever ces défis exigera de mettre en d'œuvre de vastes réformes structurelles telles qu'exposées dans les orientations générales (OG) dans la partie I des grandes orientations des politiques économiques.

Le Portugal doit également mettre en œuvre énergiquement toutes les recommandations sur l'emploi (REC-E), qui traitent les questions liées à l'emploi de manière plus détaillée.

⁽¹⁾ 45,5 % en 2002, filles et garçons confondus, et 52,9 % pour les garçons seulement.

Afin d'accélérer l'assainissement des finances publiques et d'enrayer l'augmentation rapide des dépenses, il est recommandé au Portugal:

- 1) de faire en sorte que le déficit public se réduise encore en 2003 comme prévu et que le déficit corrigé des variations conjoncturelles soit ensuite réduit d'au moins 0,5 % du PIB par an en vue d'atteindre une position proche de l'équilibre (OG 1);
- 2) de veiller à ce que cette réduction du déficit soit principalement obtenue par des mesures portant sur les dépenses, grâce à une exécution rigoureuse des plans budgétaires arrêtés pour tous les sous-secteurs des administrations publiques (OG 14), et
- 3) d'entreprendre des réformes structurelles dans les secteurs où l'incidence sur l'assainissement budgétaire sera la plus directe, à savoir l'administration, l'éducation, la santé et la sécurité sociale.

Afin d'élever le niveau global de la compétitivité, qui est menacée par le manque d'efficacité du système éducatif, l'insuffisance des dépenses de R & D, la faiblesse de la concurrence dans certains secteurs et la forte croissance des salaires nominaux, il est recommandé au Portugal (conformément aux orientations n° 9 à 14):

- 4) d'encourager l'investissement des entreprises dans la R & D et l'innovation (OG 13) ainsi qu'une adoption plus massive des TIC;
- 5) d'améliorer l'efficacité des dépenses d'éducation, afin notamment d'élever les qualifications de la main-d'œuvre (OG 13 et REC-E 1) et de réduire sensiblement le nombre de jeunes quittant l'école sans éducation ou formation suffisante;
- 6) d'intensifier la concurrence effective dans les secteurs d'utilité publique libéralisés, en particulier celui de l'énergie, et de créer un climat plus propice à la concurrence en augmentant le taux de transposition des directives relatives au marché intérieur (OG 9), et
- 7) encourager les partenaires sociaux à la modération salariale, tout en faisant en sorte que les hausses salariales prennent en compte la productivité et les différences de qualification, en vue d'améliorer la compétitivité (OG 3 et 5).

Afin d'assurer la viabilité à long terme de ses finances publiques face au vieillissement démographique, il est recommandé au Portugal:

- 8) de rendre plus efficient le système des soins de santé en introduisant un large éventail de mesures destinées à renforcer les mécanismes de marché et de rationaliser la demande (OG 14), et
- 9) de réformer plus avant le régime de retraite des salariés du secteur public afin de garantir sa viabilité à long terme et de l'aligner progressivement sur celui des travailleurs du secteur privé (OG 16).

13. FINLANDE

Des efforts soutenus en matière de production et d'utilisation des technologies de l'information et des communications dans les années 1990 ont fait de la Finlande l'une des sociétés de la connaissance la plus avancée du monde, sinon la plus avancée. Ajoutée à la libéralisation des marchés, cette évolution a dopé l'expansion du PIB réel pendant la deuxième moitié de la décennie, la portant à un taux annuel de près de 5 %, soit bien au-delà de son potentiel (qui est de 3 % environ). Depuis 2000, le tassement de la demande extérieure, en particulier dans le secteur des télécommunications, a ramené cette croissance en dessous de son potentiel. La demande intérieure se maintenant, l'activité pourrait se rapprocher de son niveau potentiel en 2004 à mesure que s'améliorent les conditions extérieures.

Le chômage, dont le taux global dépassait tout juste 9 % de la population active en 2001-2002, semble principalement de nature structurelle. Le taux d'emploi des travailleurs âgés a crû rapidement depuis le plancher de 1994, mais reste encore inférieur de plus de 20 points à celui de l'ensemble des salariés. Ces deux facteurs, conjugués à des temps d'étude assez longs et au vieillissement de la population, font obstacle à la réalisation de l'objectif du gouvernement, qui est d'augmenter le nombre d'emplois de 100 000 postes durant la présente législature et d'élever le taux d'emploi à près de 75 % d'ici 2010. Le niveau des prix en Finlande dépasse celui de la moyenne de l'Union européenne de près d'un cinquième, et ce malgré une atténuation récente de l'inflation, ce qui pourrait être le signe d'une concurrence déficiente, en particulier dans les secteurs protégés des services. En outre, le financement de la protection sociale exige une fiscalité assez lourde, qu'il pourrait être difficile de maintenir étant donné l'érosion des bases d'imposition et le renforcement de la concurrence fiscale. La nécessité d'une pression fiscale élevée serait moins grande si l'administration centrale pouvait éviter les dépassements de dépenses. En bref, il s'agit pour la Finlande:

- de réduire son haut niveau de chômage structurel et d'accroître le taux d'emploi des travailleurs âgés,
- d'intensifier la concurrence dans certains secteurs et d'améliorer l'efficacité du secteur public.

Réduire le niveau élevé de chômage structurel et accroître le taux d'emploi des travailleurs âgés

La Finlande excède les objectifs fixés pour 2005 par l'Union européenne en termes de taux d'emploi global et d'emploi féminin, ainsi que les objectifs de Lisbonne pour 2010 ce qui concerne cette dernière catégorie. Néanmoins, l'objectif d'un taux d'emploi global proche de 70 % n'est pas encore atteint. Ce chiffre sera très difficile à atteindre vu les contraintes démographiques. Pour accroître le taux d'emploi et l'offre de main-d'œuvre, il faudra par conséquent que les travailleurs âgés restent plus longtemps sur le marché du travail. Le taux de chômage global a chuté de 7,5 points depuis son sommet de 1994 pour atteindre 9,1 % en 2002 (il reste toutefois inchangé par rapport à 2001, reflétant une activité économique déprimée). La plupart des estimations indiquent un taux de chômage non inflationniste (NAIRU) aux alentours de 8-9 %, suggérant ainsi que le chômage actuel est principalement structurel. Plusieurs mesures ont récemment été prises, à la fois pour améliorer l'employabilité des demandeurs d'emploi et pour accroître l'offre de main-d'œuvre parmi les travailleurs âgés. Certaines consistent notamment à alléger la fiscalité sur le travail, à cibler les programmes actifs de marché du travail, à restreindre l'accès à la retraite anticipée et à supprimer le plafond de 60 % en matière d'accumulation de droits à pension. Toutes ces actions sont méritoires, mais pour autant ne suffisent pas, et certaines ont même un effet contraire à celui qui est recherché, par exemple l'octroi d'indemnités de chômage plus généreuses et le maintien de l'accès à ce régime jusqu'en 2008. En outre, la phase d'introduction progressive prévue pour certaines mesures de la réforme du système des retraites paraît un peu longue compte tenu de l'effet positif de cette réforme sur la limitation des dépenses de retraite.

Aviver la concurrence dans certains secteurs et accroître l'efficacité du secteur public

Un renforcement de la concurrence permettrait de faire baisser le niveau des prix finlandais, qui est l'un des plus élevés de l'Union, et d'améliorer la productivité, qui se situe, elle, dans la moyenne. Le niveau élevé des prix n'est qu'en partie imputable à celui, également élevé, des impôts indirects, à l'isolement géographique du pays et à sa faible densité de population. Les enquêtes menées par l'autorité nationale de

concurrence laissent deviner un certain manque de concurrence dans plusieurs secteurs, tel celui des industries de réseaux. Quant au niveau global de productivité de la main-d'œuvre — relativement faible pour un pays aussi avancé sur la voie de l'économie de la connaissance — il pourrait s'expliquer également par l'ampleur du secteur public et la concurrence limitée existant en matière de services publics. Des rapports du gouvernement montrent qu'il existe des gains potentiels d'efficacité dans le secteur public qui pourraient avoir une forte incidence positive sur la viabilité des finances publiques.

Durant la seconde moitié des années 1990, le dynamisme de l'activité économique a induit une masse de recettes confortable (revenu des sociétés et revenu du capital notamment), qui est toutefois revenue récemment à la normale. Si cela a permis de dégager quelques moyens supplémentaires pour les dépenses publiques, le dépassement des objectifs de dépenses des administrations, d'une part, et une dépendance excessive à l'égard de recettes fiscales exceptionnellement élevées, d'autre part, font planer un risque sur la situation financière des administrations centrale et locales, qui pour l'heure est saine. Une utilisation plus efficace des ressources actuelles et la limitation des dépenses des administrations publiques donneraient un peu de la marge nécessaire pour répondre aux demandes en faveur d'un maintien du niveau de financement des services actuels.

Recommandations particulières à la Finlande

Relever ces défis exigera de mettre en œuvre de vastes réformes structurelles telles qu'exposées dans les orientations générales (OG) dans la partie I des grandes orientations des politiques économiques.

La Finlande doit également mettre en œuvre énergiquement toutes les recommandations sur l'emploi (REC-E), qui traitent les questions liées à l'emploi de manière plus détaillée. En vue de renforcer le potentiel de croissance, il est spécialement important pour la Finlande de réduire le niveau élevé de chômage structurel et d'accroître le taux d'emploi des travailleurs âgés. Il est, en particulier, recommandé à la Finlande:

- 1) d'améliorer les incitations, dans le système de prélèvements et de prestations, pour faire en sorte que le travail soit financièrement rentable, notamment en se préoccupant de leur effet combiné sur les travailleurs âgés, de poursuivre la réforme des critères d'éligibilité, d'améliorer la gestion des régimes de prestations et de cibler les mesures fiscales sur les bas salaires (OG 4 et REC-E 2), et
- 2) de rechercher les voies possibles afin que les systèmes de négociations salariales permettent de mieux refléter les différences de productivité entre travailleurs avec différentes qualifications, et ce afin d'améliorer les perspectives d'emploi des chômeurs peu qualifiés (OG 5).

Afin d'intensifier la concurrence dans certains secteurs et d'améliorer l'efficacité du secteur public, il est recommandé à la Finlande (en liaison avec les OG 9 à 14):

- 3) de renforcer les efforts d'ouverture à la concurrence des industries de réseaux et des services non exportables (OG 9);
- 4) de faire davantage d'efforts pour accroître l'efficacité du secteur public, entre autres en améliorant les conditions réglementaires de concurrence, en promouvant l'étalonnage de l'efficacité du secteur privé, et en augmentant le recours aux procédures d'appel d'offre pour les marchés publics (OG 11), et
- 5) d'améliorer les mécanismes de contrôle des dépenses garantissant le respect des règles y afférentes (OG 14).

14. SUÈDE

La Suède a connu une croissance économique relativement élevée ces dernières années et offre une certaine résistance au fléchissement mondial de l'activité. En particulier, le chômage est resté bas et les finances publiques, saines. Cette bonne santé budgétaire a permis au pays d'assouplir sa politique en la matière afin de contrebalancer la baisse de la conjoncture. La stratégie des finances publiques suédoises, qui vise, sur la base d'un cadre budgétaire prescrivant un contrôle strict des dépenses, à maintenir un excédent confortable à long terme, devrait permettre de conserver une position budgétaire «proche de l'équilibre ou excédentaire» dans les années qui viennent. Concernant l'évolution des prix, elle devrait rester conforme à l'objectif d'inflation qui guide la politique monétaire (fourchette de 2 % \pm 1 point), dans un contexte de resserrement progressif de l'écart de production.

L'État-providence suédois est le plus développé de l'Union, avec une pression fiscale globale ⁽¹⁾ et un total des dépenses publiques supérieurs à 50 % du PIB. Ceci reflète la priorité accordée au social, ce qui est généralement très populaire. Néanmoins, ayant su placer ses finances publiques sur une trajectoire viable, il est important que la Suède, afin d'en garder le bénéfice, s'assure qu'elle utilise efficacement ses ressources publiques, ne serait-ce que parce que le vieillissement démographique exercera une pression supplémentaire sur les dépenses. En outre, des mesures de renforcement de la concurrence s'imposent pour faire baisser le niveau élevé des prix et améliorer la faible productivité de la main-d'œuvre. Enfin, bien que le pays se classe très bien sur le plan des taux d'emploi, l'augmentation du taux d'activité et la promotion de l'emploi demeurent deux facteurs clé pour maintenir le financement à plus long terme de l'État-providence. En bref, il s'agit pour la Suède:

- de veiller à ce que l'offre de main-d'œuvre soit adéquate compte tenu du vieillissement de la population,
- de renforcer la concurrence dans certains secteurs et d'améliorer l'efficacité du secteur public.

Veiller à ce que l'offre de main-d'œuvre soit adéquate compte tenu du vieillissement de la population

Les taux d'emploi sont déjà très élevés en Suède et bien supérieurs aux objectifs de Lisbonne, et ce y compris pour la main-d'œuvre féminine et pour les travailleurs âgés, et le gouvernement s'est fixé pour objectif de les accroître encore. Afin de faire face au vieillissement de la population, une hausse de l'offre de main-d'œuvre sera nécessaire, en particulier via l'utilisation des sources potentielles de main-d'œuvre au sein des immigrés, des jeunes et des malades chroniques. Des efforts additionnels semblent nécessaires pour améliorer encore les incitations à travailler, notamment parce que la Suède détient la pression fiscale globale la plus élevée de l'Union et des régimes d'allocations relativement généreux d'un point de vue international. Cette large protection sociale représente un défi à long terme pour l'économie suédoise. Son financement oblige à conserver une pression fiscale globale élevée et donc aussi un coin fiscal important et préjudiciable à la structure des incitations. Dans ce contexte, il serait bénéfique pour la croissance et pour l'emploi de réduire les éléments de l'impôt et des allocations sociales qui créent les plus fortes distorsions. Il conviendrait aussi, pour soulager les finances publiques, de réduire le nombre des bénéficiaires d'allocations diverses. À cet égard, le cas problématique du recours important aux congés de maladie et aux départs en retraite anticipée mérite une attention particulière, ne fût-ce qu'en raison du coût budgétaire élevé qu'il représente. Le gouvernement s'est fixé comme objectif par exemple de diviser par deux d'ici 2004 le nombre de personnes percevant une aide sociale et de réduire également de moitié le nombre des jours de congé de maladie d'ici 2008.

Renforcer la concurrence dans certains secteurs et améliorer l'efficacité du secteur public

Renforcer la concurrence pourrait contribuer à faire baisser le niveau des prix, qui est l'un des plus élevés de l'Union, et à améliorer la productivité, inférieure à la moyenne de l'Union européenne. Le niveau élevé des prix n'est qu'en partie imputable à celui, également élevé, des impôts indirects, à l'isolement

⁽¹⁾ Les paiements des régimes d'assurance obligatoire sont imposables en Suède. Cette mesure institutionnelle appliquée en Suède résulte en une pression fiscale globale plus élevée selon la méthode de calcul des services de la Commission.

géographique du pays et à sa faible densité de population. Le secteur privé souffre lui aussi d'un manque de concurrence, comme le montre le fait que les prix suédois demeurent supérieurs de plus de 20 % à la moyenne communautaire. Une étude de l'autorité de concurrence suédoise conclut que cette différence s'explique pour moitié environ par une concurrence insuffisante. Les prix sont nettement plus élevés en particulier dans les secteurs de la vente de détail, du logement, de la construction et des services non exportables.

La Suède possède un des secteurs publics les plus étendus de l'Union, ce qui pourrait être une des raisons expliquant la faible productivité de la main-d'œuvre. Les opérateurs publics commencent à céder des parts de marché dans le domaine des services publics, mais les exploitants privés ne représentent encore qu'une faible part de l'emploi dans les services à caractère social. Il est important d'accroître l'efficacité de la prestation des services publics pour être certain que la population «en ait pour son argent».

Recommandations particulières à la Suède

Relever ces défis exigera de mettre en œuvre de vastes réformes structurelles telles qu'exposées dans les orientations générales (OG) dans la partie I des grandes orientations des politiques économiques.

La Suède doit également mettre en œuvre énergiquement toutes les recommandations sur l'emploi (REC-E), qui traitent les questions liées à l'emploi de manière plus détaillée. En vue de renforcer le potentiel de croissance et d'assurer la viabilité à long terme des finances publiques, il est spécialement important pour la Suède de s'assurer que l'offre de main-d'œuvre est adéquate eu égard au vieillissement démographique. Il est en particulier recommandé à la Suède:

- 1) de poursuivre les réformes des systèmes de prélèvements et de prestations afin de renforcer les incitations au travail, en particulier pour les groupes dont l'imposition marginale effective est élevée (OG 4 et REC-E 3) et de parachever la réforme de l'impôt sur les revenus du travail tout en conservant des finances publiques saines.

Afin de renforcer la concurrence dans certains secteurs et d'améliorer le niveau d'efficacité global du secteur public, il est recommandé à la Suède (en liaison avec les OG 9 à 14):

- 2) de renforcer les efforts d'ouverture à la concurrence dans les secteurs où celle-ci est inadéquate (OG 9), et
- 3) de faire des efforts supplémentaires pour accroître l'efficacité du secteur public, entre autres en améliorant les conditions réglementaires de concurrence, en promouvant l'étalement de l'efficacité du secteur privé, et en augmentant le recours aux procédures d'appel d'offre pour les marchés publics (OG 11).

15. ROYAUME-UNI

Le PIB du Royaume-Uni croît de manière soutenue depuis bientôt dix ans. L'inflation est l'une des moins élevées de l'Union européenne, et le chômage est à son point le plus bas depuis 27 ans. Les perspectives sous-jacentes sont globalement positives, mais il existe un risque de surestimation de la situation. En particulier, on ne saurait exclure un brusque ralentissement de la croissance de la consommation des ménages par rapport à son niveau récent en raison du comportement des ménages qui commencent à s'adapter à un niveau de richesse moins élevé, conséquence de la baisse des marchés boursiers. En 2002, les finances publiques britanniques ont accusé un déficit de 1,3 % du PIB, et ce déficit devrait perdurer en 2003 et 2004, en partie pour des raisons conjoncturelles liées à la faiblesse des bénéfices des sociétés financières et à l'augmentation prévue des ratios de dépenses courantes et en capital par rapport au PIB afin de corriger un sous investissement récurrent dans l'infrastructure publique. Le Royaume-Uni a fait de nouveaux progrès concernant le marché du travail ces dernières années, poursuivant la réforme des systèmes de prélèvements et de prestations et introduisant une série de mesures actives ciblées. Les résultats concernant ce marché demeurent parmi les meilleurs de l'Union, avec un chômage aux alentours de 5 % par exemple. Il est à noter que malgré cette situation relativement tendue, les pressions sur les salaires sont modérées et devraient le rester. En ce qui concerne l'inflation, la hausse des prix mesurée par l'indice IHPC devrait être inférieure à 2 % en 2003 et 2004, en moyenne, selon les projections.

Le niveau relativement faible de la productivité, conséquence, entre autres, d'une faible qualification de base au sein de certaines catégories de travailleurs, continue de poser un problème majeur. La productivité de la main-d'œuvre est inférieure à la moyenne de l'Union européenne, bien que l'écart s'amenuise depuis 1995. Dans le même temps, les dépenses de R & D en pourcentage du PIB se situent juste en dessous de la moyenne européenne. Un deuxième problème essentiel concerne le nombre élevé de personnes en âge de travailler qui perçoivent des allocations de maladie et d'invalidité, ce qui pourrait constituer un obstacle à relèvement de l'offre de travail. Enfin, un troisième défi consiste à améliorer la qualité et l'efficacité des services publics britanniques. En bref, il s'agit pour le Royaume-Uni:

- d'élever son niveau de productivité relativement faible,
- de résoudre le double problème du nombre élevé de personnes en âge de travailler qui perçoivent des allocations de maladie et d'invalidité et de maintenir l'offre de travail sur le long terme,
- d'améliorer la qualité et l'efficacité des services publics.

Élever le niveau de productivité relativement faible

Le niveau de la productivité au Royaume-Uni est traditionnellement faible par rapport à la moyenne de l'Union européenne. Bien que l'écart aille s'amenuisant ces dernières années, la productivité de la main-d'œuvre britannique était encore inférieure à la moyenne communautaire en 2002. La croissance de la productivité au Royaume-Uni peut avoir été ralentie par l'arrivée, ces dernières années, sur le marché de l'emploi, de travailleurs à faible niveau de qualifications. Cependant, d'autres facteurs importent aussi pour accroître la productivité britannique, tels que la concurrence, l'esprit d'entreprise, la science et l'innovation, les compétences et l'investissement. Le gouvernement du Royaume-Uni a pris de nombreuses mesures ces dernières années afin de relever la productivité, mais il faudra du temps pour que se ressentent tous leurs effets au niveau des statistiques, et d'autres mesures encore pourront être nécessaires. Le récent renforcement des politiques de concurrence devra être appliqué avec rigueur, en particulier pour les professions libérales et les officines pharmaceutiques, secteurs dans lesquels l'autorité de concurrence a noté que les réglementations entravent la concurrence, et pour les services postaux, secteur dans lequel l'opérateur historique a bénéficié d'une position de monopole jusque il y a peu. Des mesures de promotion de la R & D et des qualifications professionnelles devraient également contribuer à accroître la productivité.

Réduire le nombre élevé de personnes en âge de travailler qui perçoivent des allocations de maladie et d'invalidité et maintenir l'offre de travail sur le long terme

Le Royaume-Uni dépasse la totalité des objectifs fixés par le Conseil relatifs à l'emploi avec un taux d'emploi global de 71,6 % en 2002 et des taux d'emploi respectifs de 65,3 % et 53,5 % pour les femmes

et les travailleurs âgés. Le chômage atteignait 5,2 % en 2002. Le Royaume-Uni a encore progressé dans le domaine de l'emploi ces dernières années, avec de nouvelles réformes des systèmes de prélèvements et de prestations et l'élaboration d'une série de mesures actives ciblées. Cependant, ces taux d'emploi élevés sont accompagnés par des niveaux de productivité relativement faibles, en partie dus à la fois au niveau insuffisamment élevé des qualifications de base et à un manque d'accès à la formation professionnelle parmi certaines catégories de travailleurs. Le nombre de personnes en âge de travailler qui perçoivent des allocations de maladie et d'invalidité reste élevé, dépassant légèrement les trois millions; parmi elles, 2,7 millions de personnes sollicitent ces allocations en remplacement de leurs revenus, ce qui limite les possibilités d'accroissement de l'offre de travail. Le Royaume-Uni reconnaît qu'il importe de s'attaquer à la question de l'inactivité des personnes qui perçoivent des allocations de maladie et d'invalidité.

Outre les mesures existantes, telles que le «New Deal pour les personnes handicapées», le gouvernement examine la possibilité de prendre de nouvelles mesures et a annoncé des plans pour tenter d'apporter un soutien plus précoce et plus actif aux bénéficiaires de prestations d'invalidité. Malgré un taux de chômage global qui reste bien inférieur à la moyenne de l'Union européenne, il existe d'importantes disparités en termes d'accès au marché du travail, avec des concentrations d'inactivité et de chômage dans certaines localités et parmi certains groupes de population. La stratégie globale du gouvernement de passage de l'assistance au travail vise à lutter contre le chômage de longue durée et offre une aide ciblée aux groupes qui souffrent des plus grandes difficultés en matière d'emploi.

Améliorer la qualité et l'efficacité des services publics

Une demande en hausse et des attentes plus fortes sur le plan de la qualité ont mis les services publics sur la sellette. Ceux-ci ont également souffert du sous-investissement passé. La dégradation de la situation s'est manifestée par l'apparition de listes d'attente, la détérioration des équipements et le manque de personnel dans certains secteurs. C'est pourquoi le gouvernement britannique a prévu dans son budget une forte augmentation des dépenses consacrées à ces services. Il s'attaque en particulier au sous-investissement dans les infrastructures publiques en prévoyant de plus que doubler en termes réels l'investissement net dans le secteur public à partir de 2000-2001 pour qu'il atteigne environ 1,4 % du PIB d'ici 2002-2003, puis 2,0 % du PIB d'ici 2005-2006. En outre, il est prévu que les dépenses d'éducation augmentent de 5,9 % par an en termes réels jusqu'en 2005-2006 et les dépenses de santé de 7,4 % par an et en termes réels également pendant la même période. Le gouvernement britannique a reconnu la nécessité d'accompagner ces augmentations de dépenses par des réformes visant à s'assurer à la fois que les ressources dégagées seront utilisées et affectées de manière efficace et efficiente, que les consommateurs bénéficient de services publics de plus haute qualité et que consommateurs et contribuables, en dernier ressort, «en aient pour leur argent».

Recommandations particulières au Royaume-Uni

Relever ces défis exigera de mettre en œuvre de vastes réformes structurelles telles qu'exposées dans les orientations générales (OG) dans la partie I des grandes orientations des politiques économiques.

Afin d'élever le niveau relativement faible de sa productivité, il est recommandé au Royaume-Uni (en liaison avec les OG 9 à 14):

- 1) de continuer de renforcer la concurrence dans les secteurs tels que les professions libérales, les services postaux et les officines pharmaceutiques (OG 9);
- 2) de surveiller de près le fonctionnement des mesures existantes de promotion de la R & D (OG 13), et
- 3) de réviser et de renforcer, lorsque nécessaire, les politiques destinées à améliorer les qualifications de base de la main-d'œuvre (OG 13).

Le Royaume-Uni doit également mettre en œuvre énergiquement toutes les recommandations sur l'emploi (REC-E), qui traitent les questions liées à l'emploi de manière plus détaillée. En vue de renforcer le potentiel de croissance, et de favoriser l'insertion sur le marché du travail, il est spécialement important pour le Royaume-Uni de réduire le nombre élevé de personnes en âge de travailler qui perçoivent des allocations de maladie et d'invalidité et de maintenir l'offre de travail sur le long terme. Il est en particulier recommandé au Royaume-Uni:

- 4) de veiller à ce que toutes les personnes en état de travailler soient en mesure de le faire ou y soient incitées, notamment en examinant et en réformant le cas échéant les régimes d'allocations pour maladie et invalidité (OG 4 et REC-E 3).

Afin d'améliorer la qualité et l'efficacité des services publics, il est recommandé au Royaume-Uni:

- 5) de veiller à l'efficacité des prestations de services publics liées à l'augmentation annoncée des dépenses publiques (y compris les dépenses d'investissement dans les équipements de transport), notamment sur le plan des coûts (OG 11 et 14).

Fait à Luxembourg, le 26 juin 2003.

Par le Conseil

Le Président

G. DRYS
