

## II

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

## CONSEIL

## RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 6 juillet 1998

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

(98/454/CE)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

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

vu la recommandation de la Commission,

vu les conclusions du Conseil européen de Cardiff, des 15 et 16 juin 1998,

considérant que le Parlement européen a adopté une résolution sur la recommandation de la Commission,

RECOMMANDE:

1. **LES GRANDES PRIORITÉS: LA RÉUSSITE DE L'UEM, LA PROSPÉRITÉ ET DES EMPLOIS**

L'introduction de l'euro au 1<sup>er</sup> janvier 1999 marquera le début d'une nouvelle phase dans le processus d'intégration européenne et dans la conduite des politiques économiques des États membres et de la Communauté.

La mise en œuvre résolue et crédible par les États membres, notamment au cours de ces deux dernières années, de politiques visant à réaliser un degré élevé de convergence économique durable dans la Communauté a donné des résultats tangibles.

Premièrement, sur la base de ces efforts de convergence remarquables et des résultats obtenus, le Conseil de l'Union européenne, réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement, a décidé, le 3 mai 1998, que onze États membres remplissaient les conditions nécessaires pour l'adoption de l'euro.

Deuxièmement, ces efforts favorisent la mise au point d'un dosage des politiques macroéconomiques favorable à la croissance et à l'emploi.

Toutefois, les progrès accomplis à ce jour en matière de réduction du chômage sont insuffisants dans plusieurs États membres.

Depuis l'été de 1997, lorsque les grandes orientations des politiques économiques précédentes ont été adoptées, une reprise de plus en plus vigoureuse et de plus en plus généralisée s'est amorcée dans la Communauté, dans le contexte d'une inflation historiquement faible. Dès lors qu'il reste actuellement des capacités disponibles dans la plupart des États membres et que les perspectives d'accroissement ultérieur de l'investissement, notamment en biens d'équipement, sont favorables, une croissance solide devrait pouvoir s'accomplir sans se heurter à des contraintes de capacité et sans engendrer de tensions inflationnistes si, comme on peut l'escompter, l'évolution des salaires reste appropriée. En outre, les paramètres fondamentaux de l'économie sont sains et continuent de s'améliorer, les perspectives de la demande connaissent une embellie et la confiance continue à se raffermir. L'impact que la crise financière et économique survenue en Asie aura sur les perspectives de croissance de la Communauté paraît limité, à condition que la crise ne s'aggrave pas et ne se propage pas à d'autres pays de la région.

Dans un contexte de reprise plus forte, l'emploi pourrait connaître une progression modérée, ce qui entraînerait une légère baisse du taux de chômage jusqu'en 1999 dans la Communauté considérée globalement. Il s'agirait là d'un premier pas, certes modeste, dans la voie de la réalisation de l'objectif d'un niveau d'emploi élevé énoncé à l'article 2 du traité d'Amsterdam.

Le niveau actuel de l'emploi dans la Communauté s'explique non seulement par un chômage important (environ 18 millions de personnes en 1997), mais

également par les perspectives d'emploi médiocres sur de longues périodes, qui ont dissuadé de nombreuses personnes — dont beaucoup bénéficient d'autres prestations de sécurité sociale — de chercher un emploi. La création d'emplois devra donc absorber non seulement les chômeurs, mais également un taux de participation croissant, et toujours un léger accroissement démographique de la population en âge de travailler.

La croissance de l'emploi à moyen et à long terme allégerait considérablement la charge qui pèse sur les finances publiques et les systèmes de sécurité sociale des États membres. En outre, elle contribuerait à lutter efficacement contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

La politique économique a pour tâche de mettre en place les conditions i) d'un renforcement supplémentaire de la reprise et ii) de son élargissement à un processus, autonome et non inflationniste, de croissance économique à moyen et à plus long terme, condition *sine qua non* d'une croissance substantielle et durable de l'emploi. Cela nécessitera de définir un programme renforcé de politiques macroéconomiques et structurelles et de mettre en œuvre de manière résolue les lignes directrices pour l'emploi de 1998, afin de relever un certain nombre de défis importants, tout en permettant aux économies de la Communauté de mieux s'adapter à des réalités nouvelles au cours des années à venir.

L'introduction de l'euro ne résoudra pas par elle-même le problème du chômage au sein de la Communauté. Mais, en permettant l'accomplissement des tâches évoquées plus haut, le cadre de stabilité de l'union économique et monétaire (UEM) contribuera au maintien d'un dosage de politiques favorable à la croissance et à l'emploi.

Sur le plan macroéconomique, les gouvernements et, dans leurs domaines respectifs, les partenaires sociaux devraient chacun accomplir les efforts nécessaires pour soutenir l'objectif de stabilité de la politique monétaire unique.

Simultanément, il est nécessaire de mettre en œuvre des politiques structurelles et des réformes sur les marchés des produits, des services et du travail, facilitant un processus de croissance exempt de tensions, renforçant la compétitivité, traduisant la croissance en emplois et rendant la croissance plus respectueuse de l'environnement.

D'une manière plus générale, il faut que le marché unique fonctionne mieux, ce dont tous les États membres sont responsables.

Ce n'est que si cette stratégie est mise en œuvre avec détermination par tous les acteurs et si cette mise en œuvre est bien coordonnée conformément à la résolution du Conseil européen de Luxembourg que l'UEM — telle qu'elle est prévue à l'article 2 du traité

— développera pleinement son potentiel et contribuera à la réalisation des objectifs généraux de la Communauté, incluant la promotion d'une croissance durable et non inflationniste respectant l'environnement, un niveau d'emploi élevé et le relèvement du niveau de vie.

## 2. UN DOSAGE DES POLITIQUES MACROÉCONOMIQUES ORIENTÉ VERS LA CROISSANCE ET LA STABILITÉ

Pour atteindre les objectifs mentionnés plus haut, il est essentiel que, dans le domaine macroéconomique, les États membres demeurent fidèles à la stratégie axée sur la croissance et la stabilité qui a été recommandée par les orientations précédentes et qui a commencé à porter ses fruits.

Cette stratégie repose sur trois éléments fondamentaux, à savoir:

- une politique monétaire orientée vers la stabilité des prix,
- des efforts soutenus visant à réaliser et à préserver des situations budgétaires saines, conformément au pacte de stabilité et de croissance,
- une évolution des salaires nominaux qui soit compatible avec l'objectif de stabilité des prix; dans le même temps, l'évolution des salaires réels devrait être cohérente avec les accroissements de productivité et prendre en compte la nécessité de renforcer la rentabilité de l'investissement afin de créer plus d'emplois.

Plus la réalisation de l'objectif de stabilité des prix assigné à la politique monétaire est soutenue par des mesures budgétaires adéquates et une évolution salariale appropriée, plus il est vraisemblable que les conditions monétaires seront favorables à la croissance et à l'emploi.

Le dosage global des politiques macroéconomiques de la zone euro résultera essentiellement de l'interaction entre la politique monétaire unique, d'une part, et l'évolution budgétaire et salariale spécifique dans les pays participants, d'autre part. Cette dernière fera l'objet d'une surveillance et d'une coordination plus étroites des politiques économiques, de manière à obtenir un dosage approprié des politiques dans l'ensemble de la zone euro ainsi que dans chaque pays participant.

Pour les pays qui n'adoptent pas d'emblée la monnaie unique, la nécessité de mener des politiques macroéconomiques orientées vers la stabilité sera tout aussi grande. La profonde et étroite interdépendance économique et monétaire entre les pays de la zone euro et les États membres qui n'en font pas partie, de même que la nécessité d'assurer une plus grande convergence et un bon fonctionnement du marché unique exigeront que tous les États membres soient inclus dans la coordination des politiques économiques.

### 3. LA STABILITÉ DES PRIX

La stabilité des prix constitue une condition essentielle d'une croissance économique soutenue à moyen terme. Après avoir accompli des progrès impressionnants au cours de ces dernières années, la Communauté dans son ensemble a atteint un degré élevé de stabilité des prix. Il est nécessaire que toutes les politiques tendent à la crédibilité et à la cohérence avec une stabilité des prix durable.

Dans la future zone euro, où le taux d'inflation moyen, mesuré à l'aide de l'indice harmonisé des prix à la consommation, est tombé au-dessous de 2 %, tous les États membres participants doivent axer leurs politiques économiques sur la préservation de la stabilité des prix, permettant de la sorte des conditions monétaires favorables à la croissance. Ils doivent également éviter l'apparition d'écarts d'inflation trop importants, qui créeraient des problèmes de compétitivité.

L'inflation moyenne est également tombée au-dessous de 2 % au Danemark, en Suède et au Royaume-Uni. Il s'agit à présent de maintenir des politiques monétaires et économiques qui continuent à assurer la stabilité des prix.

Ces dernières années, la Grèce a accompli des progrès notables en matière de stabilité des prix. Conjointement aux efforts d'assainissement budgétaire mis en œuvre ces dernières années, cette évolution a facilité l'entrée de la drachme grecque dans le mécanisme de change européen (MCE) en mars 1998. La participation au MCE aidera la Grèce à réduire encore son taux d'inflation. Toutefois, les efforts devront être encore intensifiés pour contenir les conséquences inflationnistes de la dévaluation de la drachme grecque lors de l'entrée dans le MCE et pour réaliser la stabilité des prix dès que possible.

### 4. LE PASSAGE À L'EURO

Un passage sans heurt à l'euro le 1<sup>er</sup> janvier 1999 est nécessaire pour que l'UEM démarre dans les conditions les plus favorables. L'objectif essentiel des politiques monétaires des banques centrales nationales des États membres participants pendant le reste de l'année 1998, où ils demeurent responsables de la politique monétaire, consiste à veiller à ce que le climat actuel caractérisé par un degré élevé de stabilité des prix soit préservé au niveau national et, partant, pour la zone euro dans son ensemble. Les taux d'intérêt officiels devront converger vers le taux commun de la zone euro d'ici la fin de 1998. Cette convergence sera cohérente avec une situation dans laquelle les taux de change du marché sont égaux aux taux annoncés préalablement, c'est-à-dire les cours-pivots bilatéraux actuels du MCE.

À partir du 1<sup>er</sup> janvier 1999, la politique monétaire unique de la zone euro relèvera de la responsabilité de la Banque centrale européenne (BCE) et du

Système européen de banques centrales (SEBC), qui seront indépendants.

Les États membres qui n'adoptent pas d'emblée la monnaie unique demeurent compétents pour leur politique monétaire nationale et s'engagent également à mener une politique monétaire axée sur la stabilité. Au titre de l'article 109 M du traité, ces États membres traitent leur politique de change comme un problème d'intérêt commun. Le MCE 2 fournira le cadre des relations monétaires entre les États membres participant au mécanisme et à la zone euro à partir de 1999 et soutiendra leurs efforts de convergence. Bien que la participation au MCE 2 soit facultative, on peut s'attendre à ce que les États membres faisant l'objet d'une dérogation le rejoignent.

### 5. DES FINANCES PUBLIQUES SAINES

#### 5.1. Orientations générales

En dépit des efforts d'assainissement considérables réalisés dans pratiquement tous les États membres, la plupart des pays doivent encore accomplir des progrès pour se conformer à l'objectif à moyen terme du pacte de stabilité et de croissance, à savoir des situations budgétaires proches de l'équilibre ou excédentaires. Cela permettra à tous les États membres de faire face à des situations conjoncturelles normales tout en maintenant le déficit public dans les limites de la valeur de référence de 3 % du produit intérieur brut (PIB). Conformément au traité, la consolidation est également requise pour faire en sorte que les ratios d'endettement supérieurs à 60 % continuent à diminuer suffisamment et à s'approcher de la valeur de référence à un rythme satisfaisant. Ces exigences s'imposent à tous les États membres pour les raisons suivantes.

- i) En favorisant des anticipations inflationnistes faibles et stables, des politiques budgétaires saines faciliteront la tâche de la politique monétaire unique et des politiques monétaires des États membres ne participant pas à l'euro, qui est de préserver la stabilité des prix. Dans la situation conjoncturelle actuelle, une réduction supplémentaire des déficits publics renforcera le caractère durable de la reprise économique et elle pourrait permettre le maintien de conditions monétaires favorables, encourageant ainsi l'investissement.
- ii) Des situations budgétaires saines permettront de maintenir les taux d'intérêt à long terme à un niveau peu élevé, ce qui exercera un effet d'attraction sur l'investissement privé. Si les administrations publiques absorbent une part moins importante de l'épargne privée, ou si elles contribuent positivement à l'épargne dans l'économie, un accroissement du taux d'investissement peut, toutes choses égales par ailleurs, s'accomplir sans faire naître de tensions sur la balance des paiements et sur les taux d'intérêt à long terme.

- iii) Dans de nombreux pays, les finances publiques n'ont pas encore retrouvé la marge de manœuvre nécessaire pour faire face à des évolutions économiques défavorables. Vu que, après l'instauration d'une monnaie unique, l'adaptation à des évolutions conjoncturelles négatives et à des perturbations spécifiques à certains pays devra, dans une large mesure, être assurée par la politique budgétaire, il sera capital de veiller à ce que les stabilisateurs automatiques puissent remplir pleinement leur fonction. En outre, des politiques budgétaires saines auront également, selon toute vraisemblance, pour effet d'accroître l'efficacité de ces stabilisateurs. Une discipline budgétaire avérée renforcera l'inclination des agents économiques à penser qu'un accroissement du déficit en période de récession ne perturbera pas durablement les finances publiques, ce qui évitera tout effet négatif pouvant émaner des marchés financiers.
- iv) Enfin, des budgets proches de l'équilibre, voire excédentaires, permettront une réduction rapide des ratios d'endettement, qui restent relativement élevés dans de nombreux pays. Cette évolution allégera le fardeau du service de la dette et favorisera ainsi la réorientation des dépenses publiques. Elle pourrait également favoriser l'abaissement de la charge fiscale et permettre de traiter tous les aspects des régimes de sécurité sociale eu égard au vieillissement de la population.

Compte tenu de ce qui précède, il est essentiel que les États membres donnent des assurances concernant la continuité de leur ajustement budgétaire. À cet effet, les États membres se sont engagés:

- i) à veiller à ce que les objectifs budgétaires nationaux fixés pour 1998 soient pleinement réalisés, au besoin en prenant en temps voulu des mesures correctives;
- ii) si les conditions économiques évoluent mieux que prévu, à profiter de l'occasion pour renforcer l'assainissement budgétaire de manière à atteindre l'objectif à moyen terme consistant à ce que la situation des finances publiques soit proche de l'équilibre, voire excédentaire, comme le prévoient les engagements inscrits dans le pacte de stabilité et de croissance;
- iii) à présenter leurs programmes de stabilité et de convergence au plus tard à la fin de 1998, afin que la Commission et le Conseil puissent examiner l'ensemble de ces programmes, y compris les orientations budgétaires globales et le dosage des politiques dans la zone euro, au moment du démarrage de la troisième phase de l'UEM;
- iv) à veiller, le cas échéant, à la poursuite de la diminution régulière de la dette publique et à une stratégie appropriée de gestion de la dette, afin de réduire la vulnérabilité des finances publiques.

Le calendrier, l'ampleur et la nature des ajustements budgétaires sont importants pour déterminer la capacité de ces ajustements à exercer un impact durable sur la situation budgétaire des administrations publiques et à améliorer le dynamisme économique, la compétitivité et la situation de l'emploi. Bien qu'il soit nécessaire de les adapter aux situations nationales spécifiques, les orientations antérieures ont identifié un certain nombre de principes généraux, qui sont réaffirmés et développés dans les présentes orientations, dans le respect de la compétence des États membres pour la conduite de leurs politiques budgétaires.

- i) Les réductions des déficits budgétaires doivent être réalisées, dans la plupart des États membres, par une compression des dépenses, plutôt que par une augmentation de la fiscalité.
- ii) Afin d'améliorer l'efficacité de l'économie et de promouvoir le dynamisme économique, il est souhaitable de réduire la pression fiscale globale dans la plupart des États membres. Les réformes fiscales permettent en outre aux marchés de fonctionner plus efficacement et, en renforçant l'investissement, sont favorables à des emplois compétitifs à long terme.
- iii) Dans les cas où les déficits publics ou les ratios dette publique/PIB restent élevés, il ne faut pas qu'une réduction de la fiscalité ralentisse le rythme de la réduction du déficit.
- iv) L'assainissement budgétaire doit être mis en œuvre d'une manière équitable et juste. Cet assainissement doit être conduit dans le but d'accroître l'efficacité et l'utilité des dépenses publiques, renforçant ainsi le volet "offre" de l'économie. À cet égard, les mesures devraient être axées sur une meilleure maîtrise ou sur une réforme de la consommation publique, des pensions du secteur public, des soins de santé, des mesures du marché du travail, ainsi que des subventions. Ces dernières années ont également vu une tendance à la réduction de l'investissement public par rapport au PIB, bien qu'une partie de cette réduction reflète un glissement vers le financement et l'exploitation privés de l'investissement public en infrastructures. Dans toute la mesure du possible, et sans compromettre l'indispensable poursuite de la réduction des déficits publics, les dépenses consacrées à l'investissement productif, de même qu'à d'autres activités productives, telles que le renforcement des ressources humaines et les initiatives actives en faveur du marché du travail, doivent être favorisées. Semblable restructuration entraînera probablement, grâce à ses effets positifs sur la croissance et la capacité d'insertion professionnelle, une hausse du taux d'emploi et/ou une réduction du nombre de personnes en âge de travailler recevant des transferts sociaux, ce qui contribuera à améliorer les situations budgétaires à moyen terme.

Tout comme les États membres, la Communauté est invitée à continuer à respecter une discipline budgétaire stricte. Une discipline budgétaire stricte doit être appliquée à toutes les catégories des perspectives financières, dans le respect de l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire.

## 5.2. Orientations par pays

### i) États membres de la zone euro

En Belgique, les conditions de croissance économique favorables ont contribué à avancer d'un an la réalisation des objectifs budgétaires fixés dans le programme de convergence. Il importe de veiller à ce que l'engagement du gouvernement de maintenir l'excédent primaire à 6 % du PIB à moyen terme soit tenu, ce qui permettrait de réduire rapidement le ratio d'endettement, qui reste très élevé. Il importe de maintenir une maîtrise rigoureuse des transferts aux ménages, et notamment des dépenses de santé.

L'Allemagne devra poursuivre la réduction de son déficit public au cours des prochaines années. La maîtrise des subventions, des transferts aux ménages et de la consommation publique devra encore être renforcée. Des efforts constants de restriction des dépenses devront également être accomplis si le gouvernement veut réaliser son objectif consistant à ramener, d'ici l'an 2000, le ratio des dépenses à son niveau d'avant l'unification, c'est-à-dire 46 % du PIB. L'Allemagne doit intensifier son ajustement budgétaire pour placer fermement son ratio d'endettement sur une trajectoire décroissante et le ramener rapidement au-dessous de 60 % du PIB dans un proche avenir.

En Espagne, le maintien des orientations budgétaires actuelles devrait permettre une diminution du déficit dans les prochaines années, grâce notamment aux conditions de croissance économique favorables. L'Espagne, cependant, se trouve toujours face à la nécessité de fournir des efforts pour accélérer la réalisation de l'objectif à moyen terme d'un budget proche de l'équilibre ou excédentaire. En effet, la situation conjoncturelle actuelle de l'économie espagnole et le caractère durable de l'expansion actuelle nécessiteraient la réalisation rapide de cet objectif. Une maîtrise des dépenses doit être maintenue si l'objectif gouvernemental d'une réduction du ratio dépenses/PIB à un peu moins de 42 % du PIB d'ici l'an 2000 doit être réalisé.

En France, des efforts accrus d'ajustement budgétaire doivent se poursuivre en 1999, et surtout au-delà de 1999, afin de respecter les obligations du pacte de stabilité et de croissance. Ces efforts

d'assainissement doivent également être accomplis pour stabiliser le ratio de la dette et le placer sur une trajectoire décroissante. La maîtrise des transferts aux ménages et de la consommation publique devrait contribuer à réduire le déficit.

En Irlande, le budget des administrations publiques devrait dégager des excédents croissants au cours des années à venir, tandis que le ratio de la dette devrait tomber au-dessous de 60 % du PIB en 1998 et continuer à baisser par après. Étant donné la forte croissance actuelle de l'économie et la possibilité d'une surchauffe, toutes les recettes au-dessus de celles attendues dans le budget 1998 doivent venir alimenter l'excédent budgétaire. De plus, une politique fiscale stricte est nécessaire en Irlande afin de réduire le risque de surchauffe. Il convient de noter que les autorités sont déterminées à proposer pour 1999 un budget dont l'objectif principal serait le maintien d'une inflation faible en Irlande.

Après avoir réussi à ramener son déficit public au-dessous de la valeur de référence de 3 % du PIB en 1997, l'Italie doit renforcer ses efforts d'assainissement budgétaire afin de respecter les obligations découlant du pacte de stabilité et de croissance. Pour garantir une réduction rapide du ratio d'endettement, il importe de veiller à maintenir le haut niveau de l'excédent primaire de 5,5 % du PIB à moyen terme, comme le prévoyait le programme triennal approuvé par le parlement italien. Cette évolution, renforcée par les recettes venant des privatisations, devrait assurer une réduction continue du ratio de la dette.

Le Luxembourg devrait conserver un excédent budgétaire au cours des prochaines années, tandis que son ratio d'endettement se maintiendra à un niveau très faible.

Les Pays-Bas devront éviter une détérioration de leur situation budgétaire actuelle. Compte tenu du contexte favorable à la croissance économique qui est attendu pour les prochaines années, la réduction du déficit devrait être poursuivie de manière à respecter les obligations découlant du pacte de stabilité et de croissance. Aussi convient-il de ne pas assouplir les orientations budgétaires et de ne pas laisser le déficit public se creuser de nouveau. L'assainissement budgétaire devrait être maintenu de manière à assurer la poursuite de la baisse régulière du ratio d'endettement.

L'Autriche devrait poursuivre ses efforts d'assainissement au cours des prochaines années afin de réaliser l'objectif d'une situation budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire. L'Autriche doit assurer une maîtrise rigoureuse de son budget et éviter des pressions supplémentaires sur le budget. En raison de la réforme de l'imposition des familles, entreprise récemment à la suite d'un

arrêt de la Cour constitutionnelle, et dans le cadre de la réforme fiscale envisagée, de nouveaux efforts considérables d'assainissement budgétaire seront nécessaires. Il faut aussi rappeler que le ratio de la dette doit être maintenu sur une trajectoire décroissante.

Le Portugal devrait mettre à profit l'évolution favorable des conditions de la croissance économique au cours des prochaines années pour améliorer sa situation budgétaire de manière à respecter les obligations découlant du pacte de stabilité et de croissance. Cela devrait aussi aider à prévenir tout risque de surchauffe. L'assainissement budgétaire devrait être axé davantage sur les dépenses primaires. Le ratio d'endettement devrait tomber à 60 % du PIB en 1998 et continuer à baisser les années suivantes.

En Finlande, le déficit budgétaire devrait se transformer en un excédent en 1998, et des soldes positifs croissants sont envisagés pour les années ultérieures. La Finlande prévoit d'introduire une réduction de l'impôt sur le revenu en 1999. Cette mesure devrait être introduite de telle manière que le processus d'assainissement budgétaire accru soit poursuivi.

ii) *États membres n'adoptant pas l'euro dès janvier 1999*

Le Danemark devrait resserrer encore ses orientations budgétaires et accroître son solde positif au cours des années à venir. Le produit de la fiscalité restera abondant, tandis que la réduction de l'investissement public se poursuivra. Compte tenu de l'accroissement des excédents budgétaires, le ratio de la dette devrait tomber au-dessous de 60 % du PIB en 1998 et continuer à baisser dans les années à venir.

La Grèce a accompli des progrès notables dans la réduction des importants déséquilibres de ses finances publiques au cours de ces dernières années. Son déficit a été ramené à 4,0 % du PIB en 1997 et devrait baisser en dessous de la valeur de référence du traité en 1998 alors que le ratio de la dette publique, après être resté pratiquement stable depuis 1993, a commencé à diminuer en 1997. La Grèce doit poursuivre ses efforts d'assainissement budgétaire, notamment par la mise en œuvre rigoureuse des mesures annoncées par le gouvernement lors de l'entrée de la drachme grecque dans le MCE, en vue d'assurer sa participation harmonieuse et ordonnée et de concrétiser l'intention du gouvernement de participer à la zone euro d'ici 2001. Parmi ces mesures, il

convient de citer une réduction supplémentaire des dépenses primaires, d'importants plans de privatisation, la rationalisation extensive du secteur public et la réforme de la sécurité sociale dans le moyen terme.

En Suède, le budget public devrait devenir excédentaire en 1998 et des excédents croissants devraient ensuite être dégagés. L'objectif de la Suède consiste dans un solde budgétaire positif de 2 % du PIB sur l'ensemble du cycle. Les dépenses publiques devraient continuer à être rigoureusement maîtrisées.

Au Royaume-Uni, le budget devrait atteindre une situation proche de l'équilibre à la fin de la décennie. À cet effet, le Royaume-Uni doit mettre en œuvre avec rigueur les mesures budgétaires annoncées. Une maîtrise rigoureuse des dépenses publiques devrait être maintenue. La conduite de la politique budgétaire au Royaume-Uni doit aussi prendre en compte la nécessité d'instaurer les conditions de stabilité économique globale envisagée pour l'économie du Royaume-Uni.

## 6. ÉVOLUTION DES SALAIRES

L'évolution de la masse salariale et des écarts de salaires a des conséquences notables pour l'inflation, la croissance, l'emploi et l'intensité de la croissance en emplois. Dans l'UEM, placée sous le régime de la monnaie unique, le lien entre les salaires et l'emploi deviendra plus évident et plus étroit. Par ailleurs, le cadre macroéconomique crédible et orienté vers la stabilité favorisera une évolution appropriée des rémunérations.

La fixation des salaires restera de la compétence des partenaires sociaux au niveau national, régional, sectoriel, voire à un niveau plus décentralisé, selon leurs traditions respectives. Comme le souligne la résolution d'Amsterdam sur la croissance et l'emploi, il appartient aux partenaires sociaux de veiller à concilier un niveau d'emploi élevé et une évolution appropriée des salaires, et de mettre en place un cadre institutionnel adéquat pour le processus de formation des salaires.

Pour que l'évolution des salaires contribue à un dosage de politiques favorable à l'emploi, les partenaires sociaux devraient continuer à suivre la voie d'une stratégie responsable et conclure des conventions salariales dans les États membres en respectant les règles générales suivantes.

- i) Les hausses cumulées des salaires nominaux doivent être compatibles avec la stabilité des prix. Au niveau de la zone euro, des hausses salariales incompatibles avec la stabilité des prix entraîneront inévitablement un resserrement des conditions monétaires dans la zone euro, qui aura des effets défavorables sur la croissance et l'emploi. Des hausses excessives des salaires nominaux dans un pays ou une région n'auront pas nécessairement un impact significatif sur l'inflation de l'ensemble de l'union monétaire, mais, en raison de leurs effets sur les coûts unitaires du travail, détérioreront la compétitivité et la situation de l'emploi dans le pays ou la région en cause.
- ii) Les hausses des salaires réels par rapport à la croissance de la productivité du travail devraient tenir compte de la nécessité de renforcer, si nécessaire, et ensuite de préserver la rentabilité de l'investissement d'extension des capacités et créateur d'emplois. Cela suppose que, dans les pays où la croissance de la productivité globale du travail diminue, les possibilités de hausses des salaires réels se trouveront réduites. Plus précisément, une réduction du temps de travail ne devrait pas entraîner une augmentation des coûts salariaux unitaires réels. Pour qu'une amélioration de la rentabilité donne lieu à un accroissement de l'investissement dans la Communauté, il est essentiel de mettre en place un environnement favorable à l'investissement en termes d'évolution de la demande, de situation du marché du travail, de fiscalité et de cadre réglementaire.
- iii) Les conventions salariales devraient mieux tenir compte des écarts entre les niveaux de productivité selon les qualifications, les compétences et les zones géographiques. Dans ce contexte et le cas échéant, les coûts salariaux d'insertion pour les chômeurs jeunes, peu qualifiés ou de longue durée devraient être de nature à renforcer leur capacité d'insertion professionnelle; les effets bénéfiques d'une baisse des coûts salariaux d'insertion pourraient encore être amplifiés par des mesures pour promouvoir l'adaptabilité de la population active.
- iv) Il importe d'éviter les «effets d'imitation salariale», ce qui signifie que les différences entre les coûts du travail observées dans les différents États membres doivent continuer à refléter les divergences qui existent entre la productivité du travail de ces pays. En raison de l'existence d'une monnaie unique, les écarts entre les niveaux des salaires pratiqués dans les États membres deviendront plus transparents. Cette évolution pourrait entraîner un certain accroissement de la mobilité de la main-d'œuvre, mais également faire naître des revendications salariales dans les pays à faibles rémunérations pour combler l'écart par rapport aux pays à salaires plus élevés. Si, dans un pays donné, l'accroissement des salaires était plus

rapide que ne le justifient les niveaux de productivité, il en résulterait une détérioration de la compétitivité et de la rentabilité de l'investissement, ce qui réduirait l'attrait de ce pays en tant que lieu de production. Ses résultats commerciaux en souffriraient, les investissements seraient découragés et le chômage s'aggraverait.

Le respect de ces exigences n'implique pas que l'évolution des salaires doit être uniforme dans toute la zone euro. Il y aura probablement des écarts entre les taux d'accroissement de la productivité et, par conséquent, entre les possibilités d'évolution des salaires réels. En outre, il convient de tenir compte des différences qui existent entre les situations des marchés du travail et entre les situations économiques. Dans l'UEM, l'ajustement des salaires devra jouer un rôle plus important dans l'adaptation à des circonstances économiques nouvelles, notamment dans le cas de perturbations spécifiques à certains pays, ce qui suppose un degré d'adaptabilité plus élevé dans le processus de formation des salaires.

Comme c'est en général aux partenaires sociaux qu'il incombe de parvenir à une évolution des salaires compatible avec la réalisation et la préservation d'un emploi élevé, et qu'ils jouent dès lors un rôle important dans la définition d'un dosage approprié des politiques macroéconomiques, il est essentiel de renforcer le dialogue social à tous les niveaux adéquats. Au niveau national, les gouvernements devraient peut-être s'appliquer davantage à encourager le dialogue et à promouvoir une meilleure compréhension de la stratégie de politique économique exposée dans les grandes orientations des politiques économiques. Au niveau communautaire, la Commission continuera à développer le dialogue social, notamment en matière de politique macroéconomique. En outre, dans le cadre de la coordination renforcée des politiques économiques, il est nécessaire de favoriser la crédibilité et de créer un climat de confiance entre les principaux acteurs de la politique, qui pourraient être renforcés par un dialogue régulier entre les partenaires sociaux, d'une part, et les autorités responsables des politiques économiques, d'autre part.

## 7. POLITIQUES STRUCTURELLES EN FAVEUR DE LA CROISSANCE ET DE L'EMPLOI

Les politiques structurelles ont un rôle de premier plan à jouer, en promouvant le bien-être social, en améliorant la productivité et en accroissant les niveaux de l'emploi. Leur rôle principal est de contribuer à assurer un processus de croissance macroéconomique exempt de tensions, à renforcer la compétitivité de la Communauté, à accroître l'intensité de la croissance en emplois et à rendre cette croissance plus respectueuse de l'environnement. Pour être pleinement efficaces, les politiques structurelles doivent être cohérentes avec la mise en oeuvre de politiques macroéconomiques saines.

Les politiques structurelles concernent l'amélioration du fonctionnement des marchés; lorsqu'elles impliquent des coûts budgétaires, il est essentiel que ceux-ci soient maîtrisés et ne compromettent pas la réalisation de situations budgétaires saines. En outre, les bénéfices économiques des politiques structurelles n'apparaissent que graduellement au cours du temps.

Comme les progrès accomplis en matière de mise en œuvre de réformes structurelles sur les marchés des produits, des services et, plus spécialement, sur le marché du travail sont insuffisants dans la plupart des États membres, des efforts soutenus et renforcés sont nécessaires pour éliminer des déficiences structurelles souvent profondément enracinées. L'ajustement des États membres à des perturbations économiques spécifiques à leur économie devra reposer, dans une mesure considérable, sur la flexibilité et l'adaptabilité de leurs marchés des produits, des services et des facteurs de production. L'UEM intensifiera également les pressions concurrentielles sur les entreprises en raison de l'élimination des variations de change à l'intérieur de la zone euro et de la transparence accrue des prix.

#### 7.1. Marchés des produits, des services et des capitaux

En vue de préserver et de promouvoir la compétitivité, l'emploi et le niveau de vie dans un monde de libre-échange et de changement technologique permanent, il est essentiel que les États membres et la Communauté intensifient leurs efforts visant à améliorer l'efficacité des marchés des produits, des services et des capitaux. Ces efforts devraient être ciblés sur quatre grands domaines.

##### i) Réformes destinées à perfectionner le marché unique

L'amélioration du fonctionnement du marché unique revêt une importance capitale pour la réussite de l'UEM. Bien que des progrès considérables aient été accomplis, un certain nombre de problèmes sérieux restent à résoudre. Le cadre législatif du marché unique demeure incomplet, principalement en raison du manque de transposition complète des directives de la Communauté au niveau national. Les efforts visant à réduire le pourcentage de non-transposition des directives «Marché unique» devraient être poursuivis activement par la plupart des États membres, comme l'indique le «tableau indicateur» du marché unique établi par la Commission. Conscients de ce défi, la Commission et les États membres ont convenu, en juin 1997, d'un plan d'action en faveur du marché unique, engageant les États membres à combler les lacunes législatives les plus importantes pour le 1<sup>er</sup> janvier 1999. Parmi

les domaines qui requièrent des mesures supplémentaires, les marchés publics et la reconnaissance mutuelle méritent une attention particulière.

Les efforts devraient maintenant se concentrer sur la mise en œuvre rapide du plan d'action et sur la surveillance des progrès vers un marché unique effectif. À cet effet, un «tableau indicateur» du marché unique est en cours d'élaboration aux fins d'une publication semestrielle régulière. En outre, le Conseil européen de Luxembourg a souligné, dans ses conclusions, qu'il importait d'être très attentif aux développements et aux politiques économiques au niveau national qui sont de nature à empêcher un bon fonctionnement du marché unique, et à la nécessité d'une coordination des politiques visant à encourager des réformes fiscales dans un but d'efficacité et afin de décourager toute concurrence fiscale néfaste. Dans ce domaine, le traitement des incitations fiscales devrait être conforme aux règles communautaires relatives aux aides d'État, et il conviendra de surveiller le respect, par les États membres, des principes d'une concurrence fiscale équitable. Ce sera là l'une des tâches principales du groupe de suivi qui a été mis en place le 1<sup>er</sup> décembre 1997.

Le marché unique et la mondialisation exercent des pressions fortes allant dans le sens d'un renforcement de la compétitivité, mais cette dernière dépend également des politiques nationales ou communautaires poursuivies dans le domaine de la recherche et du développement, et notamment de la société de l'information. À cette fin, il est essentiel de rapidement mettre en œuvre les initiatives du plan d'action destinées à promouvoir l'innovation et une large diffusion des nouvelles technologies. L'environnement des entreprises en termes de communications exige également un renforcement des efforts consacrés aux projets d'infrastructure, tant en maintenant un niveau suffisant d'investissements publics qu'en recherchant, le cas échéant, des partenariats avec le secteur privé. Les efforts doivent aussi se concentrer sur l'encouragement d'une culture d'entreprise et la promotion de l'esprit d'entreprise, qui constituent des facteurs clés pour stimuler la croissance, l'emploi et la compétitivité dans la Communauté.

##### ii) Réformes destinées à renforcer la concurrence

Dans le domaine de la politique de concurrence, la Commission a reconnu la nécessité de rationaliser et de décentraliser l'application des règles antitrust afin d'en accroître l'efficacité et de réduire les coûts imposés aux entreprises. Les États membres devraient également apporter une



contribution importante à une mise en œuvre plus efficace des règles antitrust en modifiant leur législation, afin de permettre aux autorités nationales en matière de concurrence d'appliquer efficacement la politique antitrust. En ce qui concerne les aides d'État, il importe que la Commission les contrôle strictement et que les États membres s'imposent une discipline rigoureuse.

### iii) Réformes réglementaires

L'existence d'un cadre réglementaire approprié est indispensable si l'on veut augmenter la croissance de la productivité et renforcer la compétitivité des entreprises européennes. C'est la raison pour laquelle les gouvernements et la Commission sont tenus de réexaminer en permanence les réglementations existantes afin d'en évaluer le bien-fondé, de réduire le coût de leur mise en œuvre et de leur suivi, ainsi que d'accroître leur transparence et leur applicabilité. Il en va de même pour la législation et la réglementation sur l'environnement, qui devraient être fondées sur des incitations, afin de permettre aux agents économiques de réaliser d'une manière efficace en termes de coûts des objectifs environnementaux bien définis. Comme il subsiste d'importantes disparités entre les pratiques réglementaires des pays, différents exercices d'évaluation comparative (benchmarking) ont été engagés par des organismes internationaux pour identifier les meilleures pratiques réglementaires. De tels exercices pourraient permettre une amélioration sensible du cadre réglementaire des entreprises. En ce qui concerne la Communauté, la Commission pourrait coordonner de telles initiatives sur la base de contributions des États membres.

Les réglementations administratives et des procédures fastidieuses représentent un fardeau particulièrement lourd pour les petites et moyennes entreprises, surtout durant la phase de démarrage. Par conséquent, un premier domaine où de tels exercices d'évaluation comparative pourraient être lancés est la réglementation administrative applicable au démarrage des entreprises. De même, il conviendrait d'accorder la priorité à l'identification et à l'élimination d'éventuelles barrières réglementaires injustifiées qui entraveraient encore le développement du capital à risque et de nouveaux produits financiers, en particulier ceux qui pourraient faciliter le financement des petites et moyennes entreprises (PME).

Il faudra aussi consacrer une attention spéciale à la création d'emplois au niveau local dans l'économie sociale et les nouvelles activités liées aux besoins qui ne sont pas encore satisfaits par le marché, et qui ont un effet d'entraînement

important à la fois en termes d'activité économique et de cohésion sociale. Afin d'exploiter au maximum les opportunités offertes dans ces domaines, il est nécessaire de développer un cadre réglementaire et fiscal plus favorable.

### iv) Marchés financiers

L'UEM se traduira par des changements importants sur les marchés financiers européens. Ils auront pour conséquence d'importants marchés financiers en euros, fortement liquides. Il importe que les autorités nationales prennent les mesures nécessaires pour supprimer les obstacles juridiques et financiers à l'intégration des marchés. Comme le cloisonnement entre les marchés financiers des États membres diminue dans l'UEM, toute inefficacité éventuelle sera plus clairement visible dans le contexte d'une concurrence accrue entre les établissements financiers de la zone euro. En outre, les nouveaux marchés financiers en euros exerceront probablement un attrait sur des établissements financiers extra-européens. Il est dès lors essentiel que les opérateurs soient pleinement préparés à l'UEM pour que le potentiel des nouveaux marchés financiers en euros puisse être totalement réalisé.

Pour améliorer l'efficacité de ces réformes, elles doivent faire l'objet d'un suivi étroit et, le cas échéant, être coordonnées à l'échelon communautaire dans le cadre d'une surveillance multilatérale régulière, appelée à compléter la surveillance multilatérale macroéconomique qui existe déjà. Pour assurer une progression régulière de la réforme économique, les États membres et la Commission sont invités à présenter des rapports annuels succincts, exposant leurs politiques visant à accroître l'efficacité des marchés des produits, des services et des capitaux. À partir de l'an prochain, ces rapports offriront une base pour le suivi de ces efforts de réforme au niveau communautaire et une contribution aux grandes orientations des politiques économiques. La Commission élaborera également un tableau complet, comportant des indicateurs de l'intégration effective des marchés, qui concerneront notamment les écarts de prix, et de l'application des mesures de réalisation du marché unique.

## 7.2. Marchés du travail

Une réduction durable des niveaux — actuellement élevés — du chômage et une augmentation du taux d'emploi dans la Communauté est possible, mais elle exige la mise en œuvre vigoureuse et résolue d'un vaste éventail de politiques qui se renforcent mutuellement et dont les résultats n'apparaissent souvent qu'à moyen ou à long terme. Les politiques macroéconomiques devraient permettre, en interaction avec des politiques structurelles, l'avènement d'une

période prolongée de forte croissance non inflationniste, soutenue par des investissements d'accroissement des capacités. Les politiques nécessaires à cet effet constituent la base des grandes orientations actuelles et antérieures. Mais la solution des problèmes d'emploi dans la Communauté exigera simultanément une importante modernisation des marchés du travail de la Communauté dans la perspective d'accroître l'intensité de la croissance en emplois et d'assurer la capacité d'insertion professionnelle de la main-d'œuvre. Cette deuxième composante de la stratégie communautaire visant à relever le niveau de l'emploi a été développée dans les lignes directrices pour l'emploi, adoptées à Luxembourg.

Les lignes directrices pour l'emploi — qui reposent sur les quatre piliers suivants: améliorer la capacité d'insertion professionnelle, développer l'esprit d'entreprise, encourager la capacité d'adaptation des entreprises et de leurs travailleurs, et promouvoir l'égalité des chances — seront mises en œuvre au moyen des plans d'action nationaux (PAN) pour l'emploi. Adaptés aux circonstances nationales spécifiques, ces plans doivent intégrer les mesures en faveur de l'emploi dans une stratégie de politique macroéconomique saine, comprenant l'assainissement budgétaire, conformément aux prescriptions du pacte de stabilité et de croissance. En outre, ils doivent servir de vecteur à une action destinée à la fois à réduire les dysfonctionnements sur le marché du travail et à améliorer la capacité de réaction des entreprises au changement économique. Dans cette optique, les PAN seront utilisés comme un instrument important de politique économique destiné à renforcer le potentiel de croissance et d'emploi de la Communauté et, comme tel, ils formeront indiscutablement un pilier important des futures grandes orientations de politique économique.

Les actions des États membres devraient mettre l'accent sur une stratégie préventive qui privilégie les politiques actives visant à accroître l'offre d'une main-d'œuvre adéquatement formée et qualifiée. Ces mesures actives doivent être combinées avec des efforts ayant pour but d'accroître l'incitation à rechercher et à créer des emplois par le biais d'un examen de la structure et de la gestion des systèmes d'imposition et d'indemnisation.

#### i) *Politiques actives du marché du travail*

Sur une période de cinq ans, les États membres doivent s'attaquer au problème du chômage des jeunes et de la prévention du chômage de longue durée, en offrant à chaque jeune chômeur et à chaque chômeur adulte une nouvelle chance avant que la durée de leur chômage ait atteint six et douze mois respectivement. À cet effet, il sera nécessaire d'accroître les efforts qui doivent permettre aux services de l'emploi de remplir efficacement leurs fonctions de recherche d'emplois et de placement. Ces actions devraient être

combinées avec des mesures d'accompagnement, telles que des actions de formation et, le cas échéant, des subventions salariales et des réductions des charges sociales, notamment lorsqu'il s'agit de personnes peu qualifiées. Il conviendra de concentrer les ressources peu abondantes des services de l'emploi sur les personnes qui ont le plus besoin d'aide pour trouver du travail.

Le chômage de longue durée est particulièrement élevé en Belgique, en Irlande, en Italie et en Espagne, tandis que le chômage des jeunes est élevé en Finlande, en France, en Grèce, en Italie et en Espagne. Ces États membres devront faire un effort tout particulier pour respecter les lignes directrices.

#### ii) *Impôts et contributions de sécurité sociale*

Depuis plus de quinze ans, l'augmentation de la pression fiscale globale et l'évolution structurelle des systèmes fiscaux (impôts et contributions de sécurité sociale) dans les États membres ont été défavorables à l'emploi. À la suite de l'augmentation de la pression fiscale globale et des contributions de sécurité sociale, un décalage de plus en plus important est apparu entre ce que les travailleurs perçoivent et ce que les entreprises paient. Ce décalage plus important entrave l'efficacité de l'économie, la croissance et, en définitive, la création d'emplois. Ses effets sont particulièrement pernicieux au bas de l'échelle des salaires, où elle conduit à l'éviction, sur le marché, des emplois peu qualifiés et faiblement rémunérés, et provoque un accroissement des activités non déclarées. Compte tenu de ces effets pernicieux, il importe que les États membres prennent les mesures nécessaires pour inverser cette tendance, par exemple grâce à une réforme des régimes de sécurité sociale et d'imposition. Ces mesures ne devraient toutefois pas mettre en péril l'assainissement budgétaire. L'effet de telles mesures sur l'emploi serait amplifié si elles étaient soutenues par des mesures actives du marché du travail dans les domaines de l'éducation, de l'apprentissage, de la formation professionnelle et du recyclage. Afin de rendre le système de taxation plus favorable à l'emploi, les États membres devraient également examiner, le cas échéant, l'opportunité d'introduire une taxe sur l'énergie ou sur les émissions de polluants ou toute autre mesure fiscale. Tout changement de ce type devrait tenir compte de l'incidence sur la compétitivité et de toute charge supplémentaire sur les contribuables, qu'il s'agisse de particuliers ou d'entreprises.

#### iii) *Réforme de la protection sociale*

Il importe de réformer les systèmes de protection sociale afin d'augmenter les incitations, les opportunités et les responsabilités liées au fait d'accepter un emploi et, d'une manière plus générale, afin d'améliorer le fonctionnement du marché du travail. Cela signifie qu'il conviendra

de passer d'un système passif de garantie du revenu à un système d'assistance sociale par le travail. Cependant, dans certains pays, il n'est guère plus avantageux d'accepter un emploi que de percevoir des indemnités, notamment dans le cas des personnes à faibles revenus connaissant de longues périodes de chômage: en Belgique, au Danemark, en Finlande, en France, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Suède et au Royaume-Uni, la combinaison des indemnités de chômage et de logement et des allocations pour enfants à charge peut, dans certaines circonstances, représenter un taux de remplacement net de plus de 80 %.

Pour rendre le travail attractif, une double stratégie doit être mise en œuvre. Premièrement, il faut introduire des réformes qui favorisent les salaires après impôt. Les réformes «réinsertion dans le marché du travail» introduites au Royaume-Uni offrent d'intéressantes perspectives politiques. Deuxièmement, du côté des indemnités, il convient d'ajuster soigneusement les critères d'indemnisation, de renforcer l'obligation de rechercher un emploi et de suivre une formation et, dans certains cas, de modifier les périodes d'indemnisation. Plusieurs pays ont obtenu des résultats positifs dans ce domaine. Il conviendra cependant d'analyser l'interaction entre les différents systèmes d'indemnisation, afin qu'il soit toujours plus intéressant d'accepter un emploi que de percevoir des indemnités. D'une manière plus générale, les systèmes d'indemnisation et d'imposition devraient être analysés dans le contexte de la réglementation du marché du travail. Les États membres, notamment ceux qui associent des systèmes d'indemnisation relativement généreux et une forte protection de l'emploi, devraient modifier leur législation en la matière dans le but de concilier sécurité et flexi-

bilité tout en rendant leurs systèmes d'allocations plus efficaces.

iv) *Aménagement du temps de travail*

Il est important que, lorsqu'il existe des accords en matière de réduction du temps de travail, ceux-ci soient mis en œuvre d'une manière qui ne compromette pas la capacité d'adaptation et n'entraîne pas une diminution de l'offre d'emploi et de la production. Le cas échéant, l'emploi pourrait être favorisé par une plus grande flexibilité du temps de travail au niveau macroéconomique. Dans ce contexte, certaines initiatives donnent à penser que des accords combinant une réduction du temps de travail avec la création d'emplois pourraient donner des résultats positifs pour autant que les coûts salariaux unitaires n'augmentent pas. Une autre manière d'accroître l'intensité de la croissance en emplois consisterait à encourager un recours maximal au temps partiel, sur une base volontaire, et à de nouvelles formes d'emploi. Il est évident que les possibilités dans ce domaine diffèrent fortement d'un État membre à l'autre, compte tenu de la variation très importante de la proportion de travailleurs à temps partiel que l'on peut observer actuellement. Dans ces domaines, l'échange d'expériences et de meilleures pratiques au niveau communautaire doit être encouragé.

Fait à Bruxelles, le 6 juillet 1998.

*Par le Conseil*

*Le président*

R. EDLINGER