II

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

CONSEIL

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 22 décembre 1993

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

(94/7/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 des 10 et 11 décembre 1993,

RECOMMANDE :

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

Objectifs principaux

Il y a des signes indiquant que la récession a atteint son niveau plancher dans l'Union européenne. Les indicateurs de la production et des enquêtes de conjoncture dans un certain nombre de pays montrent un renforcement de la confiance et une amélioration des perspectives. Les taux d'intérêt à long terme ont diminué substantiellement et la plupart des banques centrales européennes ont abaissé leurs taux directeurs. Cependant, le chômage continue d'augmenter dans la plupart des États membres. Dans ce contexte, les grandes lignes des politiques économiques pour 1994 devraient viser en priorité le retour à une croissance économique durable et non inflationniste.

La Communauté devrait se donner pour objectif à court terme de renverser la tendance du chômage, puis, avant la fin du siècle, de réduire substantiellement le nombre de chômeurs qui se situe, aujourd'hui, au niveau inacceptable de 17 millions. Une baisse du chômage est impérative pour réduire les conséquences économiques et sociales négatives qu'implique ce gaspillage de ressources humaines. Des créations d'emplois plus importantes sont aussi requises pour réaliser une société plus active dans laquelle tous ceux qui désirent participer au processus de production le peuvent et où le poids des facteurs conduisant à l'exclusion sociale est substantiellement limité.

Cet objectif d'emploi devrait être atteint par une croissance non inflationniste, forte et créatrice d'emplois qui s'étende sur de nombreuses années et soit respectueuse de l'environnement. Une croissance plus élevée est essentielle, non seulement pour assurer les créations d'emplois, mais aussi pour permettre à la Communauté de tirer parti du marché intérieur, pour améliorer sa cohésion économique et sociale et pour respecter ses engagements croissants envers le reste du monde. Comme la croissance ne peut pas être générée artificiellement, elle doit être obtenue essentiellement par le jeu des forces du marché et par le dynamisme du marché intérieur ouvert sur le monde extérieur. La conclusion des négociations du GATT sur une base globale, durable et équilibrée et l'ouverture de la Communauté à de nouveaux marchés ont un rôle essentiel à jouer à cet égard.

La réalisation d'un taux de croissance plus élevé exige, en outre, le renforcement de la convergence économique entre États membres. La convergence créera les conditions d'une création d'emplois plus forte et permettra à la Communauté de tirer pleinement parti du marché intérieur. Elle permettra également le succès du passage à l'UEM.

À cette fin, la tâche des responsables de la politique économique est de permettre aux forces de marché d'exercer tous leurs effets :

i) en assurant un cadre macro-économique stable et cohérent,

ii) en levant les obstacles macro et micro-économiques à la croissance.

Dans la situation actuelle, le défi à relever est double. Premièrement, il s'agit de mener une action résolue pour améliorer les conditions de la croissance compatibles avec l'engagement de création élevée d'emplois à moyen terme. Deuxièmement, il faut réaliser les conditions économiques et sociales qui permettront de parvenir à une croissance durable plus forte et plus créatrice d'emplois à moyen et à long terme.

Le processus de reprise se fera par le retour de la confiance, qui exige lui-même le rééquilibrage du dosage actuel des politiques macro-économiques et des mesures structurelles crédibles. Plus vite les évolutions salariales et budgétaires présentes et attendues incorporeront l'objectif de stabilité des prix, plus vite les taux d'intérêt pourront être encore réduits substantiellement sur une base saine. Car une baisse des taux d'intérêt réalisée sur cette base constituerait un élément essentiel pour améliorer les perspectives de la Communauté à court terme. Compte tenu de la gravité de la situation actuelle et de l'ampleur de l'ajustement budgétaire auquel devront procéder de nombreux pays, le processus de reprise risque cependant d'être modeste et hésitant. Dans ces conditions, la réalisation intégrale des initiatives décidées aux Conseils européens d'Édimbourg et de Copenhague revêt donc une importance capitale.

À moyen terme, les politiques et les comportements doivent rester compatibles avec la stabilité. Ils doivent contribuer à surmonter les rigidités et à mettre fin à la réduction dommageable de l'épargne publique résultant des déficits publics élevés. Ce faisant, ils renforceront les conditions de l'investissement et la croissance potentielle de la Communauté, rendant ainsi possibles de nombreuses années de croissance plus forte et plus créatrice d'emplois.

Orientations des politiques économiques

Afin de créer les conditions de la réalisation des objectifs économiques de la Communauté, notamment l'accroissement de l'emploi et la diminution du chômage, le Conseil adopte les grandes orientations de politique économique suivantes.

Stabilité des prix et des taux de change

La Communauté visera à maintenir un cadre macro-économique stable. Un taux d'inflation ne dépassant pas 2 ou 3 % par an devrait être atteint dans la plupart des États membres en 1996 en tant qu'étape vers la stabilité des prix dans la Communauté.

Toutes les politiques et tous les comportements devraient être cohérents avec cet objectif. Les États membres qui ont déjà atteint ce niveau d'inflation devraient s'assurer que les mesures de politique économique sont compatibles avec le maintien de cette performance. Les autres États membres doivent prendre des initiatives résolues qui constitueront la base des taux d'intérêt à court et à long termes moins élevés, par exemple des initiatives concernant l'assainissement budgétaire, l'évolution des salaires et les développements inflationnistes des prix dans le secteur des services.

Si ces mesures sont mises en œuvre de manière suffisamment rapide, les conditions seraient réunies pour que tant les taux d'intérêt nominaux que les taux d'intérêt réels puissent baisser au fur et à mesure que les anticipations inflationnistes diminuent. La mise en place de l'Institut monétaire européen (IME) représentera un facteur supplémentaire de stabilité et de coopération, vu son rôle important dans le renforcement des mécanismes de coordination des politiques monétaires des États membres ainsi que dans la supervision du fonctionnement du système monétaire européen.

Le degré élevé d'intégration et l'exploitation des bénéfices du marché intérieur exigent de la Communauté qu'elle continue à poursuivre l'objectif de stabilité des taux de change sur la base d'efforts communs afin de progresser vers la convergence et de créer de saines données fondamentales économiques dans tous les États membres de la Communauté.

La Communauté réaffirme son engagement à l'égard du processus de réalisation de l'UEM et de son calendrier, tels qu'ils ont été définis dans le traité sur l'Union européenne. À cet effet, elle intensifiera ses efforts visant à réaliser la convergence économique.

Finances publiques saines

Le retour de la confiance exige que les États membres préviennent, en 1994, toute détérioration supplémentaire de leur situation budgétaire et se préparent à poursuivre le processus de réduction des déficits budgétaires. Dans les États membres où la situation budgétaire est plus préoccupante, la poursuite immédiate et prononcée du processus d'assainissement favorisera la confiance. C'est spécialement le cas pour les États membres dont les taux d'endettement sont très élevés et croissants. Le processus de consolidation budgétaire devrait s'intensifier dans ceux des États membres qui connaissent des déficits budgétaires élevés et qui s'attendent à une situation économique relativement favorable en 1994. Dans les autres États membres, un contrôle strict des budgets sera nécessaire en 1994, mais l'accent devrait être principalement mis sur des stratégies crédibles de consolidation à moyen terme accompagnées déjà de l'annonce de mesures ne prenant effet que dans les années à venir avec le renforcement de la reprise. Au niveau communautaire, les limites aux dépenses et recettes convenues au Conseil européen d'Édimbourg, doivent être respectées.

En 1995, les États membres devraient poursuivre leurs efforts visant à rendre leur situation de finances publiques à nouveau soutenable. Compte tenu de la croissance escomptée pour les années à venir, cela signifie prendre des initiatives en vue de la réduction des déficits budgétaires à la valeur de référence retenue par le traité sur l'Union européenne [3 % du produit intérieur brut (PIB)]. La plupart des États membres ont le potentiel pour atteindre cet objectif en 1996, tandis que les autres ont besoin de davantage de temps. Ces initiatives contribueront à satisfaire au critère relatif à la dette publique prévue dans le traité.

Les mesures mises en œuvre pour assainir les budgets publics devront privilégier la réduction des dépenses courantes et l'amélioration de l'efficacité du système fiscal, par exemple en renforçant les mesures prises pour lutter contre la fraude fiscale. Tous les États membres doivent réorienter leurs dépenses publiques vers des utilisations plus productives et, en particulier, vers l'accroissement de l'investissement.

À long terme, les politiques budgétaires des États membres seront orientées vers une contribution plus importante à l'épargne nationale et à l'investissement. Ceci conduira à des déficits budgétaires nettement plus faibles (et peut-être proches de l'équilibre en l'an 2000).

Créer plus d'emplois

Les États membres et la Communauté devront agir de manière résolue pour améliorer le fonctionnement de leurs économies en veillant spécialement à améliorer la compétitivité et la capacité de la Communauté à créer des emplois.

En raison des spécificités institutionnelles, législatives ou contractuelles propres à chaque État membre, l'action de la Communauté doit se concentrer sur la définition d'objectifs en laissant aux États membres le choix des moyens adaptés à leur situation, à l'intérieur d'un cadre général défini en commun. Dans cette optique, le Conseil considère que, pour renforcer la capacité de l'économie européenne à créer des emplois, les États membres devraient s'inspirer des suggestions tirées du « Livre blanc » de la Commission.

Salaires, investissements et emploi

Les États membres se fixent comme objectif l'accroissement sensible de la part de l'investissement dans leur PIB. La réalisation de cet objectif est impérative pour augmenter le potentiel de croissance durable et non inflationniste de l'économie européenne à moyen et à long termes. En outre, la reprise de l'investissement privé contribuera, à court terme, à stimuler la demande.

Le redressement de l'investissement sera possible si la société est prête à consentir, aujourd'hui, les efforts qui apporteront demain plus de prospérité et d'emplois. Ceci implique, entre autres, une évolution des salaires compatible avec l'amélioration de la rentabilité des investissements et de la compétitivité des entreprises européennes sur les marchés mondiaux. Ce processus contribuera également à favoriser la création d'emplois dans l'immédiat.

À court terme, la nécessité de créer de nouveaux emplois ne permettra pas de croissance des salaires réels dans la plupart des pays, et pourra conduire, dans certains secteurs de l'économie, à une baisse des salaires réels. Toutefois, l'évolution des salaires présentera une différenciation appropriée selon la situation des pays membres, les secteurs industriels et les entreprises ainsi que les qualifications professionnelles et l'expérience professionnelle.

À cette fin, les gouvernements et les interlocuteurs sociaux feront usage de tous les instruments que les procédures nationales mettent à leur disposition pour veiller à ce que l'évolution salariale dans leur pays s'adapte rapidement à l'objectif en matière d'inflation.

La modération salariale dans le secteur public est également importante, d'une part, pour soulager les finances publiques et accélérer la promotion des investissements publics et, d'autre part, pour donner l'exemple au secteur privé.

Des formules permettant de promouvoir de nouvelles formes d'organisation du travail sur une base économique saine peuvent être introduites par des négociations menées de manière décentralisée (au niveau de la branche ou de l'entreprise).

Réduction du coût indirect du travail

Là où c'est approprié, les États membres doivent accroître leurs efforts pour opérer une réduction significative du coût indirect du travail. Celle-ci permettrait de réaliser un meilleur équilibre entre les coûts des différents facteurs de production. À défaut d'un tel rééquilibrage, le facteur travail, en particulier le travail peu qualifié, est frappé excessivement.

L'action à entreprendre dans ce domaine poursuivra un double objectif :

— elle doit favoriser la création d'emplois dans les services de proximité dont le développement est, aujourd'hui, découragé par la lourdeur du coût indirect du travail,

— associée à la modération salariale, elle devrait également sauver des emplois dans le secteur exposé à la concurrence internationale en freinant la substitution du capital au travail et la délocalisation d'activités.

Pour engager le processus dans la direction voulue, les États membres sont invités à examiner dans quelle mesure une adaptation des modes de financement de leur système de protection sociale, en combinaison avec des mesures d'assainissement, pourrait contribuer davantage à la promotion de l'emploi. Toutefois, les modifications apportées aux systèmes ne devraient pas accroître l'endet-

tement des États membres. La question sera réexaminée au niveau communautaire sur la base de rapports que les États membres sont invités à présenter. Des mesures fiscales pouvant, entre autres, porter sur l'environnement pourraient constituer l'un des moyens de compenser la baisse des cotisations sociales, dans un contexte général de stabilisation de l'ensemble des prélèvements obligatoires et de réduction de la pression fiscale.

Politique active de l'emploi

La réalisation de l'objectif dépendra également d'une adaptation des politiques d'emploi aux mutations économiques en cours.

Les États membres sont invités à :

— améliorer les systèmes d'éducation et de formation permanente pour que ceux qui se présentent sur le marché du travail disposent de la capacité d'évoluer professionnellement tout en présentant des compétences utiles pour les entreprises,

— faciliter la réinsertion des chômeurs de longue durée dans le marché du travail,

— améliorer le fonctionnement des services locaux de placement,

— assouplir les rigidités excessives qui empêchent le marché du travail de fonctionner de manière performante,

— améliorer la mobilité du travail,

— promouvoir des mesures de libéralisation visant les secteurs protégés, y compris le cas échéant, l'industrie des services.

Achèvement du grand marché

L'existence d'un grand marché intérieur avec sa vocation exportatrice constitue un atout majeur de l'économie européenne, qui doit être pleinement exploité. La transposition intégrale au plan national de la réglementation communautaire, la simplification et l'allégement de la réglementation, la création d'un environnement fiscal, administratif et financier favorable aux petites et moyennes entreprises (PME), l'application des règles de concurrence et le contrôle des aides d'État, sont des facteurs essentiels dans l'achèvement du grand marché.

Dans le même contexte, l'efficacité du marché des capitaux doit être améliorée afin d'encourager l'afflux de l'épargne vers les investissements productifs générateurs d'emplois.

Les réseaux transeuropéens sont également un élément essentiel au fonctionnement effectif du marché intérieur et au renforcement de la compétitivité économique. Le Conseil utilisera dans ce contexte rapidement et pleinement les nouvelles possibilités offertes par le traité (article 129 B).

Les orientations de politique économique présentées ci-dessus constitueront le point de référence de tous les exercices de surveillance multilatérale à venir. La mise en œuvre des orientations sera supervisée conformément aux procédures prévues par le traité. Le Conseil évaluera également la mise en œuvre de ces orientations dans le cadre de son évaluation des programmes des États membres en matière de convergence.

Fait à Bruxelles, le 22 décembre 1993.

Par le Conseil

Le président

J.-M. DEHOUSSE