COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

Bruxelles, le 13.05.1998
COM(1998) 279 final

Recommandation de la Commission concernant les Grandes Orientations des Politiques Économiques des États membres et de la Communauté

élaborée conformément à l'article 103, paragraphe 2,
du traité instituant la Communauté européenne

Table des matières

1. Les grandes priorités: un niveau d'emploi élevé et la réussite de l'UEM 1

2. Stabilité des prix 3

3. Un dosage des politiques macroéconomiques orienté vers la croissance et la stabilité 4

4. Politique monétaire et taux de change 5

5. Des finances publiques saines et bien gérées 6

   5.1. Orientations générales 6

   5.2. Orientations par pays 9

6. Évolution des salaires 11

7. Politiques structurelles en faveur de la croissance et de l'emploi 13

8. Marchés des produits, des services et des capitaux 14

9. Les marchés du travail et l'investissement dans le savoir 17

1a

Grandes Orientations des Politiques Économiques des États membres et de la Communauté

1. Les grandes priorités: un niveau d'emploi élevé et la réussite de l'UEM

L'introduction de l'euro au 1er janvier 1999, marquera le début d'une nouvelle phase dans le processus d'intégration européenne et dans la conduite de la politique économique au sein 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 2 mai 1998, que onze États membres remplissaient les conditions nécessaires pour l'adoption de l'euro.

Deuxièmement, ces efforts ont conduit à l'instauration d'un dosage des politiques macro-économiques favorable à la croissance et à l'emploi.

Toutefois, les progrès accomplis à ce jour en matière de réduction du chômage dans la Communauté sont insuffisants.

Depuis l'été de 1997, lorsque les Grandes orientations des politiques économiques précédentes ont été adoptées, une reprise de plus en plus robuste 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 des capacités disponibles et que les perspectives d'accroissement 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. Les conditions monétaires pourraient donc rester favorables à la croissance et à l'emploi pour une période prolongée. 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 devrait être limité, à condition, d'une part, que la crise ne s'aggrave pas et ne se propage pas à d'autres pays de la région et, d'autre part, qu'elle soit gérée de manière adéquate. S'il est vrai que la crise asiatique exercera un léger effet de freinage sur l'activité économique dans la Communauté, et principalement sur les volumes des exportations, les conditions monétaires sont moins rigoureuses qu'elles ne l'auraient été sans cette crise et la demande intérieure se renforce, ce qui contribuera à préserver la vigueur de la croissance.

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

Le niveau de l'emploi dans l'UE (actuellement quelque 60 % de la population en âge de travailler) est faible. Il 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 reprise de l'emploi doit donc absorber non seulement les chômeurs, mais également un taux d'activité croissant, et toujours un léger accroissement démographique de la population en âge de travailler.

À court terme, le niveau actuel du non-emploi constitue indéniablement un point faible, dont le coût social, économique et budgétaire est élevé. Mais il est également synonyme de l'existence d'une réserve de main-d'œuvre, qui représente un potentiel de croissance très important au-delà de la croissance résultant de l'augmentation de la productivité du travail, et indépendamment du rythme de cette amélioration. L'exploitation de ce potentiel à moyen et à long terme soulagerait considérablement les finances publiques et les systèmes de sécurité sociale des États membres; elle contribuerait à lutter efficacement contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et faciliterait ainsi la préservation et le développement des valeurs sociales européennes communes, ainsi que l'allégement de la pression fiscale qui pèse aussi bien sur les entreprises que sur les particuliers. En outre, la nature même de la plupart des nouvelles possibilités d'emploi rendrait plus facile la transition vers un mode de production plus respectueux de l'environnement.

La politique économique a pour tâche de mettre en place les conditions (i) d'un renforcement supplémentaire de la reprise et (ii) de la transformation de cette reprise en un processus, non inflationniste et autonome, de forte croissance économique à moyen et à plus long terme, condition sine qua non d'une croissance substantielle et durable de l'emploi. À cet effet, il s'agira de définir un programme renforcé de politiques macro-économiques et structurelles ainsi qu'une mise en œuvre résolue des lignes directrices pour l'emploi de 1998, afin de relever un certain nombre de défis importants, tout en permettant aux économies de l'Union 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 l'Union. Mais, en permettant l'accomplissement des tâches évoquées plus haut, le passage à la 3ème phase de l'Union économique et monétaire (UEM) peut représenter un apport considérable dans ce domaine. Cette constatation est valable non seulement pour les pays adoptant l'euro, mais également pour les quatre autres États membres, si -- comme on peut l'escompter -- ceux-ci poursuivent leurs efforts de convergence.

Le cadre de stabilité de l'UEM contribuera au maintien d'un dosage de politiques favorable à la croissance et à l'emploi.

Dans le domaine *macro-économique*, les gouvernements et les partenaires sociaux devraient chacun accomplir les efforts nécessaires pour prévenir tout conflit avec l'objectif de stabilité de la politique monétaire commune. Dans ces conditions, la politique monétaire n'a aucune raison d'être restrictive.

Simultanément, il convient 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, accroissant l'intensité de la croissance en main-d'œuvre et rendant la croissance plus respectueuse de l'environnement.

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 -- réalisera pleinement son potentiel en tant que moyen d'atteindre les objectifs généraux de la Communauté, incluant une croissance durable et non inflationniste respectant l'environnement, un niveau d'emploi élevé et le relèvement du niveau de vie.

2. Stabilité des prix

La stabilité des prix constitue une condition essentielle d'une croissance économique durable à moyen terme. Après avoir accompli des progrès impressionnants au cours de ces dernières années, la Communauté a réalisé la stabilité des prix d'une manière durable. Il est nécessaire que toutes les politiques soient prévisibles, crédibles et compatibles avec une préservation durable de cette stabilité des prix.

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

La stabilité des prix a aussi été réalisée au Danemark, en Suède et au Royaume Uni, qui devront maintenant consolider cette performance à moyen terme. Au Danemark, il sera essentiel de préserver la stabilité des prix dans un contexte caractérisé par plusieurs années de croissance supérieure à son niveau tendanciel et par un resserrement du marché du travail. En Suède et au Royaume-Uni, l'inflation a été faible ces dernières années par rapport aux années antérieures. Ces deux États membres devront poursuivre leurs efforts en matière de politique monétaire et économique afin de parvenir à une stabilité durable des prix. Au Royaume-Uni, en particulier, le gouvernement a indiqué qu'il surveillerait le respect de son objectif d'inflation à la lumière des pratiques de la Banque centrale européenne.

Depuis quelques 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 permis l'entrée de la drachme dans le mécanisme de change du SME en mars 1998. La participation au mécanisme de change aidera la Grèce à réduire encore son taux d'inflation. Toutefois, les efforts devront être encore intensifiés pour contenir les conséquences inflationnistes de la forte dévaluation de la drachme et pour réaliser la stabilité des prix dès que possible.

3. Un dosage des politiques macroéconomiques orienté vers la croissance et la stabilité

Dans le domaine macroéconomique, il est essentiel que 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 contient trois éléments fondamentaux, à savoir:

- une politique monétaire orientée vers la stabilité;
- 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 par rapport aux accroissements de productivité devrait prendre en compte la nécessité de renforcer la rentabilité de l'investissement et de relever les niveaux de vie.

En effet, plus la réalisation de l'objectif de stabilité de la politique monétaire est facilitée par des mesures budgétaires adéquates et une évolution salariale appropriée, plus les conditions monétaires, y compris les taux de change et les taux d'intérêt à long terme, seront favorables à la croissance et à l'emploi.

Le dosage global des politiques macroéconomiques *au niveau de la zone euro* résultera essentiellement de l'interaction entre la politique monétaire commune, d'une part, et l'évolution budgétaire et salariale moyenne dans les pays participants, d'autre part. Ce dosage global des politiques sera favorable à la croissance et à l'emploi si tous les acteurs et groupes d'acteurs se comportent conformément aux orientations résumées plus haut. Dans le cadre du Traité, complété par le Pacte de stabilité et de croissance et par la résolution du Conseil européen d'Amsterdam sur la croissance et l'emploi, les compétences sont réparties de la manière suivante:

(i) La politique monétaire unique de la zone euro sera de la compétence de la BCE et du SEBC, tous deux indépendants. Conformément à l'article 105, paragraphe 1, l'objectif principal de la politique monétaire sera de maintenir la stabilité des prix et, sans préjudice de cet objectif, de contribuer à la réalisation des objectifs économiques de l'Union, y compris notamment une croissance durable et non inflationniste et un niveau d'emploi élevé, comme le prescrit l'article 2 du Traité.

(ii) Les politiques budgétaires resteront de la compétence des gouvernements nationaux, mais devront être conformes aux dispositions du Traité (articles 104 à 104 C) et à celles du Pacte de stabilité et de croissance, qui insiste sur la nécessité d'une situation budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire dans des conditions économiques normales, en même temps qu'il clarifie les principales dispositions du Traité en matière de politique budgétaire. Les gouvernements nationaux devront coordonner leurs politiques budgétaires dans le cadre des Grandes orientations des politiques économiques.

(iii) La fixation des salaires restera de la compétence des partenaires sociaux au niveau national, régional, sectoriel, voire à un niveau plus décentralisé, selon les 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. Étant donné qu'elle exerce une influence considérable sur le dosage global des politiques macroéconomiques, l'évolution de la masse salariale présente un intérêt général.

Dans le cadre du dosage global des politiques macroéconomiques de la zone euro, *le dosage mis en œuvre par chacun des pays participants* dépendra également de la situation économique spécifique de ceux-ci, ainsi que de l'évolution budgétaire et salariale spécifiques qui y sera observée. Pour qu'un dosage approprié soit appliqué tant au niveau de la zone euro qu'à l'échelon de chaque État membre participant, les politiques macroéconomiques feront partie intégrante de la surveillance multilatérale et de la coordination renforcée des politiques économiques, comme convenu au Conseil européen de Luxembourg.

Pour les pays qui n'adoptent pas d'emblée la monnaie unique, la nécessité de mener des politiques macroéconomiques convergentes et orientées vers la stabilité sera tout aussi grande, notamment s'ils participent au SME II, comme devraient le faire les pays bénéficiant d'une dérogation. La forte interdépendance économique et monétaire entre les pays de la zone euro et les États membres qui n'auront pas encore adopté l'euro ainsi que la nécessité d'assurer une plus grande convergence et un bon fonctionnement du marché unique, exigeront que tous les Etats membres soient inclus dans la coordination des politiques économiques.

4. Politique monétaire et taux de change

Un passage sans heurts à l'euro à la date du 1er janvier 1999 sera indispensable pour que l'UEM puisse démarrer dans le contexte le plus favorable possible. À cet effet, la coordination des politiques monétaires entre les États membres adoptant l'euro devra être intensifiée au cours des mois qui nous séparent de l'année 1999. En particulier, on peut escompter une coordination des politiques monétaires nationales de telle manière que les taux d'intérêt officiels convergent harmonieusement vers un taux commun de la zone euro, qui sera applicable dès le début de l'UEM, et que les taux de change du marché convergent vers les taux de conversion bilatéraux annoncés préalablement. Cette convergence préservera la continuité entre les taux d'intérêt nationaux et le taux de l'euro, et préviendra l'apparition de toute incertitude concernant les taux de conversion de l'euro. Si la convergence des taux d'intérêt et des taux de change doit être assurée avant le démarrage de l'UEM, il est inévitable que les considérations ayant trait à la zone euro deviennent plus importantes comme déterminants des politiques monétaires nationales dans les États membres participants.

Le taux d'intérêt commun de la zone euro dépendra de la situation économique du moment et des anticipations qui auront cours lors du démarrage de l'UEM, mais il est certain que la BCE fixera ce taux de manière à maintenir la stabilité des prix dans l'ensemble de la zone. Étant donné que le taux d'intérêt de la zone euro sera cohérent avec l'objectif de stabilité des prix, la convergence des taux d'intérêt entre les États membres ne posera aucun problème pour la zone euro dans son ensemble. Toutefois, il est peu probable que le taux d'intérêt de la zone euro soit exactement adapté aux situations conjoncturelles, initialement différentes, de chacune des économies des Pays membres participants. En conséquence, la convergence vers le taux unique -- et, dans une moindre mesure, la convergence des taux de change vers les taux bilatéraux de conversion annoncés préalablement -- pourrait exiger un ajustement du dosage des politiques, notamment par des mesures de politique budgétaire (voir section 5.2).

Les États membres qui n'adopteront pas la monnaie unique dès le début conservent la compétence sur leur politique monétaire nationale, mais devraient, conformément au Traité, considérer leurs taux de change comme une question d'intérêt commun. Le SME II constituera un cadre utile pour les relations monétaires entre les pays pré-in et la zone euro à partir de 1999 et soutiendra les pré-in dans leurs efforts de convergence qui doivent conduire à l'adoption de l'euro. Bien que la participation au SME II soit facultative, on escompte que les pré-in y prennent part.

5. Des finances publiques saines et bien gérées

5.1. Orientations générales

Après avoir culminé à 6,1 % du PIB en 1993, le déficit public effectif de l'ensemble de la Communauté a régulièrement diminué pour s'établir à 2,4 % du PIB en 1997. En moyenne pour l'Union, l'ajustement budgétaire a été réalisé entièrement par une réduction de la part des dépenses publiques dans le PIB (de 52,4 % en 1993 à 48,7 % en 1997). Ce résultat remarquable a été obtenu essentiellement grâce aux efforts d'assainissement résolus qui ont été accomplis par tous les États membres, notamment en 1997, supportés par une croissance économique plus forte et par une baisse des taux d'intérêt.

Sur la base des mesures budgétaires décidées jusqu'à la mi-avril 1998, le besoin de financement des administrations publiques *dans l'ensemble de la Communauté* devrait encore être réduit pour revenir légèrement au-dessous de 2 % du PIB en 1998 et, dans l'hypothèse de politiques inchangées, à 1,6 % en 1999. Le déficit public corrigé des influences cycliques ne devrait cependant connaître qu'une légère diminution au cours de la période considérée. *Dans la future zone euro,* ce déficit a atteint 2,5 % du PIB en 1997 et pourrait, dans l'hypothèse de politiques inchangées, tomber à 2 % du PIB en 1999. Une mise en œuvre rigoureuse des orientations budgétaires par pays, telles qu'elles sont exposées à la section 5.2, pourrait ramener le déficit budgétaire à moins de 1,5 % du PIB pour la zone euro dans son ensemble en 1999.

Bien que la situation des finances publiques ait désormais un caractère soutenable dans pratiquement tous les États membres, la plupart des pays doivent encore accomplir des progrès pour se conformer à l'objectif de moyen terme du Pacte de croissance et de stabilité, à savoir des situations budgétaires proches de l'équilibre ou excédentaires dans des circonstances économiques normales. Cette exigence s'applique à tous les États membres, mais surtout à ceux qui adopteront l'euro dès janvier 1999 et ce, 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, qui est de préserver la stabilité des prix. Dans la situation conjoncturelle actuelle, une réduction supplémentaire des déficits publics renforcera le caractère soutenable de la reprise économique, car elle permettra le maintien de conditions monétaires favorables, encourageant ainsi l'investissement et atténuant les contraintes de capacité.

(ii) 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 qu'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, la mise en œuvre de politiques budgétaires saines aura, 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.

(iii) 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. Comme, dans pareilles circonstances, les administrations publiques n'absorbent plus l'épargne privée, mais contribuent positivement à l'épargne dans l'économie, l'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.

(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, et d'alléger ainsi le fardeau du service de la dette. Cette évolution favorisera à son tour l'indispensable réorientation des dépenses publiques vers des utilisations plus productives, ainsi que l'abaissement des taxes et des cotisations de sécurité sociale, tout en rendant la fiscalité plus favorable à l'emploi. Elle permettra également aux pays de mieux se préparer aux conséquences budgétaires du 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 devraient s'engager:

(i) à exécuter intégralement leurs budgets de 1998 et à éviter ainsi tout retour en arrière; un renforcement de la croissance économique dépassant les anticipations actuelles devrait être mis à profit pour intensifier la réduction des déficits;

(ii) à saisir l'occasion unique actuellement offerte par la situation économique favorable, et notamment par la croissance économique et la nouvelle baisse du coût du service de la dette, pour définir des objectifs budgétaires ambitieux dans le but d'avoir des budgets proches de l'équilibre, voire excédentaires ;

(iii) à accélérer la présentation de leurs programmes de stabilité et de convergence, 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 économiques 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 structure appropriée des maturités, afin de réduire la vulnérabilité de leurs finances publiques face à une évolution défavorable des taux d'intérêt.

Le calendrier, l'ampleur et la nature des ajustements budgétaires détermineront dans une large mesure 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 Orientations de cette année.

(i) Les réductions des déficits budgétaires doivent être réalisées par une compression des dépenses, plutôt que par une augmentation de la fiscalité.

(ii) Dans les cas où les déficits publics et/ou les ratios dette publique/PIB restent relativement élevés, il convient d'accorder la priorité à une réduction rapide des déficits. Une baisse régulière de la part des dépenses publiques dans le PIB accélérera la réduction des déficits et la placera sur une trajectoire plus soutenable.

(iii) L'assainissement budgétaire doit être accompli d'une manière socialement équilibrée et sans compromettre la qualité des services assurés par les administrations publiques. Cet assainissement doit aussi être conduit dans le but d'accroître l'efficacité et l'utilité des dépenses publiques. À cet égard, les mesures mises en œuvre devraient être axées sur une meilleure maîtrise ou sur la réforme de la consommation publique, des pensions du secteur public, des soins de santé, des mesures passives 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 en infrastructures, 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 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.

(iv) Afin d'améliorer l'efficience de l'économie et de promouvoir le dynamisme économique, il est souhaitable de réduire la pression fiscale globale dans la plupart des États membres, mais cette réduction devrait être conditionnée par la poursuite de progrès réguliers dans l'assainissement des situations budgétaires. Conformément aux Lignes directrices pour l'emploi de 1998, il est recommandé aux États membres de réduire la charge des cotisations sociales ou l'ensemble des coins fiscaux, en vue d'inverser la tendance à l'alourdissement de la pression fiscale supportée par les salariés, notamment à l'extrémité inférieure de l'échelle des salaires. Il est fondamental que le calendrier et les modalités des efforts visant à réduire la pression fiscale sur le travail soient définis de manière à accroître au maximum leurs effets sur l'emploi, tout en favorisant l'assainissement des finances publiques et en préservant la soutenabilité des systèmes de protection sociale par un meilleur contrôle des dépenses gouvernementales et/ou l'identification de sources alternatives de financement.

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 son programme de convergence. Elle devra cependant poursuivre ses efforts pour que l'engagement du gouvernement de maintenir l'excédent primaire à 6 % du PIB à moyen terme puisse être 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 réduire 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 supplémentaires de réduction des dépenses devront également être accomplis si le gouvernement veut réaliser son objectif consistant à ramener, d'ici à l'an 2000, le ratio dépenses/PIB 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 au-dessous de 60 % du PIB dans un proche avenir.

En Espagne, le maintien des orientations budgétaires actuelles devrait permettre une diminution du déficit, grâce aux conditions de croissance économique favorables. L'Espagne, cependant, se trouve toujours face à la nécessité de fournir des efforts additionnels pour améliorer encore la situation budgétaire, de manière à atteindre l'objectif à moyen terme d'un budget proche de l'équilibre ou en surplus. Un nouveau resserrement des politiques budgétaires est également nécessaire en Espagne pour prévenir tout risque de surchauffe. 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 à l'an 2000 doit être réalisé.

En *France*, la stratégie budgétaire à moyen terme doit être précisée. Les efforts d'ajustement budgétaire doivent être intensifiés pour ramener le déficit clairement au-dessous de 3 % du PIB en 1999, et poursuivis au-delà de cette année-là afin de se conformer aux dispositions du Pacte de stabilité et de croissance. Des efforts d'assainissement doivent également être accomplis pour stabiliser le ratio de la dette et le placer sur une trajectoire décroissante dans un avenir très proche. Lors de la réduction du déficit, il conviendra de veiller à maintenir une maîtrise rigoureuse des transferts aux ménages et de la consommation publique.

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. Etant 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, à savoir en 1999, et une telle orientation ne doit pas être remise en cause par des baisses supplémentaires d'impôts.

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. Des efforts sont nécessaires pour assurer une rapide diminution du ratio du déficit grâce à un niveau adéquatement élevé du surplus primaire dans le moyen terme. Une telle évolution du déficit global, renforcé 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. Compte tenu du contexte favorable à la croissance économique qui est anticipé pour les prochaines années, la réduction du déficit devrait être poursuivie. 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 son objectif d'une situation budgétaire proche de l'équilibre ou en surplus sur l'ensemble du cycle. L'Autriche doit assurer une maîtrise rigoureuse de son budget afin d'assurer que l'actuelle réforme structurelle du système des retraites et l'adaptation de l'imposition des familles, exigées par un récent arrêt de la Cour constitutionnelle, n'engendrent pas des pressions sur le budget. La poursuite de l'assainissement budgétaire est également requise pour placer fermement le ratio de la dette 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 réduire rapidement son déficit et parvenir à une situation proche de l'équilibre ou en surplus, comme le requiert le Pacte de croissance et de stabilité. Cela devrait aussi aider à réduire le risque de surchauffe. L'assainissement budgétaire devrait se faire de plus en plus par une compression des dépenses et ne plus reposer principalement sur un accroissement des recettes et une réduction des paiements d'intérêts. 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 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 et de la vente d'actifs financiers par l'État, le ratio de la dette devrait tomber au-dessous de 60 % du PIB en 1998 et continuer à baisser les années ultérieures.

La *Grèce* a accompli des progrès notables dans la réduction des importants déséquilibres de ses finances publiques au cours de ces dernières années, mais son déficit atteignait toujours 4,0 % du PIB en 1997 et le ratio élevé de la dette publique n'a été réduit qu'au cours d'une seule année jusqu'à présent. 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 dans le mécanisme de change du SME, en vue d'assurer sa participation harmonieuse et ordonnée à ce mécanisme de change. Parmi ces mesures, il convient de citer une réduction supplémentaire des dépenses primaires, la réforme de la sécurité sociale dans le moyen terme, d'importants plans de privatisation et la restructuration des grandes entreprises publiques.

La *Suède* prévoit la poursuite de ses efforts d'assainissement budgétaire, quoique à un rythme progressivement moins soutenu, ainsi que le dégagement d'excédents croissants au cours des années à venir. Son objectif consiste dans un solde positif de l'ordre de 2 % du PIB sur l'ensemble du cycle. L'ajustement budgétaire devrait être axé sur la réduction des dépenses, et notamment des transferts aux ménages, tandis que la pression fiscale sur l'économie devra être allégée.

Au *Royaume-Uni*, l'objectif est de réduire encore le déficit, de manière à parvenir à une situation budgétaire proche de l'équilibre ou en surplus 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 salaire 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.

Pour que cette évolution 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 aux niveaux national et régional en respectant les règles générales suivantes.

(i) Dans la zone euro, les hausses des salaires nominaux doivent être compatibles avec la stabilité des prix, ce qui implique que les conventions salariales doivent intégrer l'objectif d'inflation poursuivi par la Banque centrale européenne. L'objectif connu et crédible de stabilité des prix facilitera le respect durable de cette règle. Au niveau de la zone euro, des hausses salariales incompatibles avec la stabilité des prix entraîneront inévitablement un resserrement des conditions monétaires, 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 où la région en cause.

(ii) Les hausses des salaires réels par rapport à la croissance de la productivité du travail devrait tenir compte de la nécessité de renforcer, et ensuite de préserver, la rentabilité de l'investissement d'extension des capacités et créateur d'emplois, tout en supportant le pouvoir d'achat des salariés. Cela suppose que, dans les pays où la croissance de la productivité globale du travail diminue en raison de politiques visant à accroître l'intensité en emplois de la croissance (par exemple une diminution du temps de travail et une réduction des coûts non salariaux à l'extrémité inférieure de l'échelle des salaires), les possibilités de hausses des salaires réels au niveau macroéconomique se trouveront réduites. Pour qu'une amélioration de la rentabilité donne lieu à un accroissement de l'investissement à l'intérieur, et non à l'extérieur de 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 refléter les écarts entre les niveaux de productivité selon les qualifications et les compétences, les régions et, dans une certaine mesure, les secteurs. Dans ce contexte, les partenaires sociaux devraient considérer la possibilité de l'introduction des salaires d'insertion pour les chômeurs jeunes, peu qualifiés ou de long terme, dont les effets seraient amplifiés par des mesures pour promouvoir l'employabilité et 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 observés dans les différents Etats 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, où les travailleurs souhaiteront voir se 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 exportations en souffriraient également, les investisseurs seraient découragés et le chômage s'aggraverait.

Cette nécessité d'une évolution appropriée des salaires est particulièrement évidente dans les pays qui adopteront la monnaie unique, mais elle vaut également pour les autres États membres, qui doivent avoir la même volonté de mettre en œuvre des politiques orientées vers la croissance et la stabilité. Toutefois, 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 de flexibilité plus élevé dans le processus de formation des salaires.

Comme il incombe principalement aux partenaires sociaux de négocier des conventions salariales compatibles 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, il est possible que les gouvernements doivent 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 économique; à cet effet, il serait utile d'instaurer un dialogue régulier entre les partenaires sociaux, d'une part, et les autorités responsables des politiques budgétaires et monétaires, 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 favorisant la croissance économique, en rétablissant la compétitivité et en accroissant les niveaux de l'emploi. Elles doivent contribuer à assurer un processus de croissance macroéconomique exempt de tensions, à renforcer la compétitivité de l'Union, à accroître l'intensité de la croissance en emplois et à rendre cette croissance plus respectueuse de l'environnement. Mais, pour être pleinement efficaces, elles doivent être cohérentes avec la mise en œuvre de politiques macroéconomiques saines. À cet égard, il est essentiel que les coûts budgétaires des réformes structurelles 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, et il est clair que l'efficacité de ces politiques est plus grande dans le contexte d'une croissance économique plus vigoureuse.

Comme les progrès accomplis en matière 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. Cette nécessité est rendue plus urgente encore par l'instauration de la monnaie unique. 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 la transparence accrue des prix et de l'élimination de la possibilité de variations de change à l'intérieur de la zone euro.

Si les économies des États membres n'accomplissent pas de progrès résolus en matière de flexibilité, les conséquences seront graves; la croissance économique ne sera pas suffisamment soutenue, les niveaux de l'emploi ne seront pas accrus de manière significative et les progrès vers une cohésion économique et sociale plus grande entre les États membres seront compromis. Par ailleurs, l'introduction même de l'euro fera probablement office de catalyseur de la réforme structurelle. La monnaie unique libérera des forces concurrentielles qui renforceront les incitations à la réforme structurelle et accroîtront ainsi les possibilités de réduction du chômage. Tout comme le caractère immédiat des exigences du traité de Maastricht a dynamisé le soutien à l'ajustement macroéconomique, l'engagement à créer une UEM efficace et à réduire durablement le chômage devrait aujourd'hui contribuer à assurer l'adhésion à un programme de mesures structurelles mutuellement bénéfiques dans des domaines tels que la fiscalité, les systèmes de protection sociale, ainsi que les marchés des produits et du travail, mesures qui viseraient à renforcer aussi bien l'efficience des marchés que la cohésion sociale.

8. Marchés des produits, des services et des capitaux

En vue de préserver et de promouvoir la compétitivité, l'emploi et les niveaux de vie de l'Union 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 l'UE au niveau national. Les efforts visant à réduire le pourcentage de non-transposition des directives "Marché unique" devraient être poursuivis notamment au Portugal, en France, en Autriche, en Italie et en Belgique, où le déficit en matière de transposition se situe entre 6 et 7.5%. Conscients de ce problème, la Commission et les États membres ont adopté, en juin 1997, un "Plan d'action en faveur du marché unique", engageant les États membres à combler les lacunes législatives les plus importantes pour le 1er janvier 1999. Parmi les domaines qui requièrent des initiatives supplémentaires, les marchés publics et de 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. A cet effet un «tableau de bord du marché unique » est en cours de développement aux fins d'une publication semestrielle régulière. En outre, le Conseil européen de Luxembourg a souligné, dans ses conclusions, qu'il importait d'être à la fois très attentif aux développements et aux politiques économiques nationaux qui sont de nature à empêcher un bon fonctionnement du marché unique, et aussi 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 1er décembre 1997.

Le marché unique et la mondialisation exercent des pressions sensibles 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 R-D, et notamment de la société de l'information. A 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 logistique des entreprises exige donc un renforcement des efforts consacrés aux RTE et aux projets d'infrastructure nationaux: il importe de maintenir une proportion suffisante d'investissements publics dans les dépenses publiques totales, mais aussi de rechercher, le cas échéant, des partenariats avec le secteur privé. Les efforts doivent aussi se concentrer sur l'encouragement et la promotion de la culture et de l'esprit d'entreprise, qui constituent des facteurs-clé 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, et en adaptant leurs règles de concurrence afin d'éliminer toute charge inutile pour les entreprises.

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. Cette discipline devrait être particulièrement utile dans les États membres où les aides d'État exprimées en pourcentage du PIB sont supérieures à la moyenne communautaire (Allemagne, Luxembourg, Italie, Belgique et Grèce), ainsi que dans ceux où les aides ad hoc au sauvetage et à la restructuration sont relativement importantes, entraînant des effets de distorsion plus sensibles (Portugal, France, Italie et Espagne). Ces aides d'État sont de nature à procurer des avantages de coût artificiels aux secteurs à faible technologie et à faible demande. Dans la Communauté, ces pratiques ont contribué à maintenir une spécialisation dans des secteurs à faible demande, dont elles ont réduit la compétitivité sans parvenir à créer ou à préserver des emplois. Une partie des moyens consacrés au financement de ces aides pourrait donc être réorientée vers d'autres politiques structurelles destinée à promouvoir l'innovation, à accroître les ressources humaines et à renforcer la compétitivité et la productivité. La capacité des économies européennes à relever le défi d'un monde en constante et rapide mutation technique s'en trouverait renforcée.

(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. En partie à cause d'une réglementation excessive, la productivité relative de certains secteurs de haute technologie, tels que le secteur aérospatial, les produits pharmaceutiques ou les instruments de précision, par rapport au secteur manufacturier dans son ensemble a progressé moins vite dans la Communauté qu'aux États-Unis. 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, l'identification des meilleurs pratiques réglementaires par le recours à l'évaluation comparative ("benchmarking") pourrait permettre une amélioration sensible de l'environnement réglementaire des entreprises. Cette action pourrait être coordonnée par la Commission sur la base de contributions des États membres.

Souvent, les réglementations administratives et des procédures fastidieuses représentent un fardeau particulièrement lourd pour les petites et moyennes entreprises, surtout durant la phase de démarrage. Les conclusions du groupe de réflexion BEST cernent les champs prioritaires pour des initiatives dans ce domaine. Un premier domaine où cet exercice d'évaluation comparative pourrait être lancé 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 qui entraveraient encore le développement du capital-risque et de nouveaux produits financiers, en particulier ceux qui pourraient faciliter le financement des 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 importants 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 une cadre réglementaire et fiscal plus favorable.

(iv) Marchés financiers

L'UEM aura pour conséquence des changements importants sur les marchés financiers européens. À partir du 1er janvier 1999, la BCE définira et mettra en œuvre sa politique monétaire en euros. Les marchés interbancaires, les marchés monétaires, ainsi que les marchés des changes et des capitaux des États membres de l'UEM basculeront vers la nouvelle monnaie. Toutes les émissions et l'encours existant d'obligations d'État des États membres adoptant l'euro seront libellés en euros et on s'attend à une intensification de l'émission de dettes et d'actions du secteur privé en euros. L'usage de l'euro par le secteur privé sera également encouragé par la facilité de paiements transfrontaliers offerte par le système TARGET et par l'harmonisation des conventions du marché. L'UEM aura pour conséquence l'apparition d'importants marchés financiers en euros, fortement liquides, qui devraient stimuler puissamment la croissance économique dans la zone euro. À cet effet, 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 des actifs 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 que ces réformes soient réellement efficaces, elles doivent être coordonnées à l'échelon communautaire et faire l'objet d'un suivi étroit dans le cadre d'une surveillance multilatérale régulière, appelée à compléter la surveillance multilatérale macroéconomique qui existe déjà. À cette fin, et pour assurer une progression régulière de la réforme économique, les États membres et la Commission sont invités à présenter des rapports annuels succincts, exposant les politiques mises en œuvre en vue d'accroître l'efficacité des marchés des produits, des services et des capitaux. À partir de l'an prochain, il sera tenu compte de ces rapports lors de la rédaction des Grandes orientations des politiques économiques. La Commission élaborera également un tableau de bord complet, comportant des indicateurs de l'intégration effective des marchés, qui concerneront notamment les écarts de prix et l'application des mesures de réalisation du marché unique.

9. Les marchés du travail et l'investissement en savoir

Une réduction durable des niveaux -- actuellement élevés -- du chômage et du non-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 du problème du chômage et du non-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 assurer l'aptitude à l'emploi de la main-d'œuvre (l'«employabilité»). Cette deuxième composante de la stratégie communautaire visant à relever le niveau de l'emploi a été développé 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 (employabilité), développer l'esprit d'entreprise, encourager la capacité d'adaptation des entreprises et de leurs travailleurs (adaptabilité), et renforcer les politiques d'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 fournir un véhicule pour une action destinée à la fois à réduire les dysfonctionnements sur le marché du travail et à améliorer la capacité de réaction des firmes 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'emplois 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, via une modification 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 ressources 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, dans certains cas, des subventions salariales et des réductions des charges sociales, notamment lorsqu'il s'agit de personnes peu qualifiées. De 15 à 30 % environ des chômeurs trouvent du travail en l'espace d'un an. Il conviendra de concentrer les ressources peu abondantes des services de l'emploi sur les 70 à 85 % restants, qui ont besoin d'aide pour trouver du travail.

Le chômage de longue durée est particulièrement important 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) Fiscalité

Depuis plus de 15 ans, l'évolution structurelle des systèmes fiscaux (impôts et contributions de sécurité sociale) dans les Etats membres a été défavorable à l'emploi. Pour la Communauté dans son ensemble, le taux de taxation implicite sur le travail salarié a augmenté de 35% à plus de 42% entre 1981 et 1996, tandis que celui sur les autres facteurs de production a poursuivi une tendance baissière. En conséquence, l'imposition du travail a entraîné et a fait croître un "coin fiscal" entre le salaire effectivement perçu par les travailleurs et le montant payé par les entreprises. Une fiscalité lourde handicape l'efficience de l'économie, la croissance et, en définitive, la création d'emplois. Ses effets sont particulièrement pernicieux à l'extrémité inférieure de l'échelle des salaires, où elle conduit à l'éviction des emplois peu qualifiés et faiblement rémunérés, et provoque un accroissement des activités non déclarées.

À moyen terme, les États membres devraient s'efforcer d'alléger la fiscalité d'une manière générale, et notamment celle du travail, sans toutefois mettre en péril l'assainissement budgétaire. En Belgique, en France, aux Pays-Bas, au Danemark, en Autriche, en Finlande et en Suède, le coin fiscal est supérieur à la moyenne de l'UE; ces États membres devront donc accomplir un effort tout particulier. Un allégement important et généralisé de la fiscalité du travail impliquerait, soit une réduction sensible des prestations sociales, soit d'importants coûts budgétaires. À court terme, et pour améliorer la situation de l'emploi, une réduction de la fiscalité du travail, et notamment des cotisations patronales de sécurité sociale, constituerait la mesure la plus efficace si elle était ciblée sur des groupes de travailleurs spécifiques situés à l'extrémité inférieure de l'échelle des salaires (jeunes travailleurs, chômeurs de longue durée ou peu qualifiés) : en effet, c'est là que l'impact d'une telle mesure sur l'emploi pourrait être le plus sensible, notamment si cette action s'accompagnait de 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, la possibilité de transférer, d'une manière neutre d'un point de vue des recettes, une partie de la charge de l'impôt du travail vers l'énergie et la pollution environnementale doit être examinée et, le cas échéant, doit être activement poursuivie.

(iii) Réforme de la protection sociale

Il importe de réformer les systèmes de protection sociale afin d'augmenter l'incitation des personnes ainsi que les opportunités à accepter un emploi et, d'une manière plus générale, afin d'améliorer le fonctionnement du marché du travail. Cela signifie qu'il conviendra d'abandonner le système passif de garantie du revenu au profit d'un système d'assistance 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, l'ensemble des indemnités de chômage, 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, du côté des indemnités, il convient de durcir les critères d'indemnisation, de renforcer l'obligation de rechercher un emploi et, dans certains cas, de modifier les périodes d'indemnisation. Plusieurs pays, tels que le Danemark et les Pays-Bas, 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. Deuxièmement, il y aura lieu de procéder à des réformes accroissant le salaire après impôt, par exemple par l'octroi de primes à ceux qui ont un emploi, par l'application d'un impôt négatif sur le revenu ou le subventionnement des faibles rémunérations. À ce sujet, le système britannique appelé "welfare-to-work" offre d'intéressantes pistes de réflexion. 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 présentent, des systèmes d'indemnisation relativement généreux et une forte protection de l'emploi, et qui offrent donc un double filet de protection, devraient modifier leur législation du marché du travail dans la perspective de réconcilier flexibilité et sécurité tout en rendant leurs systèmes d'allocations plus efficace.

(iv) Aménagement du temps de travail

Au cours du siècle écoulé, les économies des États membres ont vu diminuer le nombre hebdomadaire ou annuel d'heures prestées par travailleur. Il s'agit là d'un facteur important en termes de progrès social et de bien-être. Les progrès accomplis dans ce domaine l'ont été essentiellement au cours de périodes de croissance rapide et d'emploi élevé, et se sont inscrits dans le cadre d'un choix entre travail et loisirs. En fait, ce processus ne représente rien d'autre qu'une distribution de la croissance de la productivité, se traduisant par une réduction du temps de travail et un accroissement moins rapide des salaires réels. Un retour à cette tendance séculaire en période de reprise de la croissance apparaît dès lors comme probable, et serait assez normal et bienvenu dans la mesure où il apporterait une amélioration des conditions de travail et de la qualité de vie. Une réduction obligatoire et généralisée du temps de travail, motivée en partie par le souhait de relever le niveau de l'emploi, peut avoir des conséquences défavorables et devrait dès lors être évitée.

Inversement, l'emploi pourrait, le cas échéant, être favorisé par des mesures spécifiques de réduction du temps de travail au niveau microéconomique, si ces mesures sont justifiées par la situation locale, qu'elles impliquent un découplage entre les heures de fonctionnement des équipements et les heures de travail, qu'elles sont négociées par les partenaires sociaux et sont réversibles ou peuvent être considérées comme s'inscrivant dans la tendance séculaire à la réduction du temps de travail. Dans ce contexte, certaines initiatives donnent à penser que des mesures combinant une réduction du temps de travail avec la création d'emplois et l'octroi d'avantages fiscaux pourraient donner des résultats positifs. Une autre manière d'accroître l'intensité de la croissance en emplois consisterait à encourager un recours maximum tant au temps partiel sur une base volontaire qu'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.

ISSN 0254-1491

COM(98) 279 final

DOCUMENTS

FR

10 01 08 02

N° de catalogue : CB-CO-98-334-FR-C

ISBN 92-78-36419-3

Office des publications officielles des Communautés européennes

L-2985 Luxembourg