II

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

CONSEIL

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 8 juillet 1996

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

(96/431/CE)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

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

vu la recommandation de la Commission,

vu l'avis du Comité monétaire,

vu les conclusions du Conseil européen à Florence des 21 et 22 juin 1996,

RECOMMANDE:

1. Principaux objectifs et orientations générales

Contrairement à ce que l'on prévoyait au moment de l'adoption des grandes orientations des politiques économiques de 1995, la Communauté a enregistré un net ralentissement de son activité économique au cours des douze derniers mois ainsi qu'une nouvelle augmentation du chômage. S'il est vrai que l'inflation a, comme prévu, globalement diminué, et que la convergence des prix s'est renforcée, les progrès en matière d'assainissement des finances publiques n'ont pas été assez rapides et ont été rendus plus difficiles par le ralentissement conjoncturel.

De ce fait, la Communauté n'est pas parvenue à réaliser de progrès significatif en ce qui concerne certains objectifs économiques essentiels, tels que ceux visés à l'article 2 du traité, à savoir la promotion d'une croissance durable et non inflationniste et un niveau d'emploi élevé. La baisse de confiance que l'on constate actuellement dans la Communauté résulte principalement de cette incapacité à réduire l'écart entre l'aspiration au bien-être économique et social et sa concrétisation.

Néanmoins, la Communauté enregistre des données économiques fondamentales de tendance positive. L'inflation se situe à un niveau historiquement faible et est en constante diminution, les tensions sur les taux de change se sont peu à peu atténuées, le commerce mondial se développe à un rythme sain, la rentabilité des investissements s'est améliorée et est, d'une manière générale, sensiblement supérieure à ce qu'elle était durant la seconde moitié des années quatre-vingt. Ces facteurs, conjugués à la baisse des taux d'intérêt à long terme et la fin du déstockage, font désormais espérer une nouvelle reprise de l'activité économique au cours de la seconde moitié de cette année. Il faudra profiter pleinement des possibilités qu'offrira le redressement escompté pour réaliser le degré de convergence nécessaire afin d'assurer la réussite du passage à l'union économique et monétaire au 1er janvier 1999.

Pour que les défis économiques auxquels la Communauté se trouve confrontée puissent être relevés, il faudra poursuivre l'actuelle stratégie en matière de politique macroéconomique, notamment dans le domaine de l'assainissement budgétaire, et mener une réforme structurelle soutenue. Des initiatives appropriées à la fois sur les marchés des biens et des services et dans le domaine de la réforme du marché du travail sont nécessaires.

Dès lors, pour l'essentiel, les présentes orientations corroborent et renforcent les recommandations esquissées lors des exercices précédents. Si cette stratégie ne semble pas encore donner de résultats satisfaisants dans l'ensemble de la Communauté, c'est parce qu'elle n'a pas été mise en œuvre avec suffisamment de vigueur et de crédibilité. Toutes les parties sont donc encouragées à mener des politiques économiques qui soient de nature à contribuer à la réalisation des objectifs de la Communauté (article 102 A du traité), à faire ce qui a été promis il y a plus de deux ans et à mieux coordonner leurs politiques économiques. Ce dernier point constitue non seulement une obligation prévue par le traité (article 3 A), mais également

une obligation pratique qui a pris une importance d'autant plus cruciale que l'intégration des économies des États membres s'est accrue.

2. Un dosage de politiques macro-économiques propice à la croissance, à l'emploi et à la convergence

Le Conseil réaffirme que la réalisation de ces objectifs continuera à requérir la mise en place d'une structure macro-économique à court et à moyen terme stable et propice à l'investissement, comportant les éléments suivants:

— une politique monétaire orientée vers la stabilité dont l'efficacité ne soit pas compromise par une évolution budgétaire et salariale inadaptée,

— des efforts soutenus d'assainissement des finances publiques dans la plupart des États membres, conformes aux objectifs de leurs programmes de convergence,

— une évolution des salaires nominaux compatible avec l'objectif de stabilité des prix; parallèlement, l'évolution des salaires réels devrait être inférieure à la hausse de la productivité afin de renforcer la rentabilité des investissements créateurs d'emplois.

Plus la tâche de stabilisation assignée à la politique monétaire sera facilitée par une politique budgétaire et une évolution des salaires adaptées, plus les conditions monétaires, y compris les taux de change et les taux d'intérêt à long terme, favoriseront la croissance et l'emploi.

Une croissance économique non inflationniste, élevée et soutenue, à moyen terme est essentielle:

i) pour réduire de manière significative et durable le niveau inacceptable du chômage dans la Communauté et pour combattre la progression de l'exclusion sociale;

ii) pour concilier l'amélioration nécessaire de la compétitivité et, en particulier, de la productivité de l'économie communautaire et la sauvegarde, dans le contexte d'une économie de marché ouverte, des valeurs sociales fondamentales qui caractérisent l'Union

et

iii) pour assurer le succès durable de l'union économique et monétaire.

En vue de renforcer à la fois la crédibilité du cadre de la politique macro-économique et l'efficacité du processus de coordination au sein de la Communauté, les États membres sont invités à présenter des programmes de convergence mis à jour qui traduisent un engagement politique ferme.

La Commission intensifiera le dialogue avec les partenaires sociaux sur les questions macro-économiques. Le dialogue social devrait également être renforcé au niveau national, dans la mesure du possible et en tenant compte des coutumes.

3. Stabilité des prix et des taux de change

La mise en place et le maintien d'un environnement macro-économique stable est une condition préalable pour parvenir à une croissance soutenue à moyen terme. Cette année, dans la Communauté, l'inflation devrait, en moyenne, tomber à 2,5 %. Ce résultat devrait s'améliorer l'année prochaine.

À l'heure actuelle, dix États membres ont déjà atteint l'objectif fixé dans les précédentes orientations, à savoir un taux d'inflation (1) n'excédant pas 2 à 3 %, qui est considéré comme une étape vers la stabilité des prix; au Royaume-Uni, l'inflation est proche de 3 %. Dans les sept pays (Belgique, Allemagne, France, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche et Finlande) où l'inflation est inférieure à 2 % ainsi qu'au Danemark et en Irlande, où elle se situe juste au-dessus de 2 %, la fiabilité de l'effet anti-inflationniste de la politique monétaire est généralement fermement établie et il s'agit maintenant de consolider cet acquis à moyen terme. En Suède, où l'inflation a récemment diminué de manière significative, et au Royaume-Uni, les politiques devraient viser à consolider les résultats obtenus.

Les pays qui prévoient une inflation entre 3 et 5 % en 1996 (Espagne, Portugal et Italie) devraient s'efforcer de ramener ce taux à moins de 3 % d'ici à 1997. Le Portugal où l'inflation a récemment baissé pour se fixer à un niveau légèrement supérieur à 3 % et l'Espagne devraient poursuivre leurs politiques actuelles en vue d'atteindre dans un proche avenir l'objectif d'inflation souhaité. En Italie, c'est essentiellement la politique budgétaire qui déterminera le rythme des progrès réalisés pour rendre crédible la politique de change et concrétiser les espoirs de parvenir à un taux d'inflation faible.

Malgré les progrès manifestes accomplis en Grèce ces dernières années, il est évident que les efforts doivent être poursuivis et intensifiés. Dans cette perspective, l'accent doit être mis, en particulier, sur la poursuite de la politique d'assainissement budgétaire menée ces deux dernières années et des politiques monétaires et de change prudentes appliquées depuis le début des années quatre-vingt-dix.

Comme le soulignaient les précédentes orientations, tous les États membres doivent continuer de concevoir leur politique de change comme une question d'intérêt commun, dans le cadre du système monétaire européen. Les mouvements des taux de change observés au début de l'année 1995 ont mis en évidence la nécessité, pour certains États membres, d'adopter une politique globale plus crédible. Les politiques que recommandent les présentes orientations contribueront à un alignement approprié des taux de change dans la Communauté. Elles permettront aussi aux taux de change au sein du système monétaire européen de mieux résister aux fluctuations résultant des mouvements des trois principales monnaies. Pour les pays qui, actuellement, ne participent pas au mécanisme de taux de change, ces politiques contribueraient également à créer les conditions d'une telle participation.

(1) Mesurée par la moyenne sur douze mois du taux de variation annuelle de l'indice intérimaire des indices des prix à la consommation.

4. Des finances publiques saines

L'année dernière, quelques progrès, limités toutefois, ont été accomplis dans la Communauté en matière d'assainissement budgétaire. Les dérapages par rapport aux objectifs budgétaires annoncés ne sont que partiellement imputables au ralentissement de la croissance. Le manque de crédibilité des politiques budgétaires a largement contribué aux turbulences monétaires du printemps 1995, a sapé la confiance économique et conduit les marchés financiers à douter des chances de réaliser l'objectif communautaire du passage à la monnaie unique.

Dans le même temps, un grand nombre de pays ont pris des mesures importantes pour assainir leurs finances publiques en 1996, et, dans de nombreux cas, aussi en 1997. Néanmoins, l'état encore peu statisfaisant des finances publiques dans la Communauté devrait amener les États membres à réexaminer et, au besoin, à renforcer leurs programmes d'assainissement budgétaire. Des efforts crédibles, annoncés à l'avance et socialement équilibrés, destinés à réduire les grands déséquilibres budgétaires, permettront de restaurer la confiance, de transformer la reprise attendue en un processus de croissance à moyen terme durable et créateur d'emplois et de passer à l'Union économique et monétaire dans de bonnes conditions, au 1er janvier 1999.

Bien que la situation économique soit actuellement moins favorable que prévu au moment de l'adoption des orientations de 1995, un retard supplémentaire dans le processus inévitable d'assainissement budgétaire n'est pas un choix justifiable. Tout atermoiement risque de provoquer une réaction négative des marchés financiers et de rendre la tâche d'assainissement encore plus difficile dans les années à venir. Les progrès accomplis cette année en matière de réduction des déficits budgétaires structurels doivent se poursuivre et renforceront l'assainissement lorsque les conditions conjoncturelles s'amélioreront. Des réductions crédibles et bien conçues des déficits budgétaires engendrent la confiance. Elles renforcent ainsi les perspectives de croissance et contribuent de la sorte à contrebalancer — même à court terme — l'impact sur la demande, sous réserve qu'elles soient mises en œuvre dans le cadre d'une politique globale appropriée.

Sur la base des mesures d'ajustement arrêtées jusqu'au début de mai 1996, le besoin de financement du secteur public au sein de la Communauté devrait vraisemblablement être tout juste inférieur à 3,5 % du produit intérieur brut en 1997, contre 5 % en 1995. Presque tous les États membres devraient s'efforcer de ramener leur déficit budgétaire à 3 %, au plus, du produit intérieur brut à l'horizon 1997, l'objectif étant de parvenir à une situation proche de l'équilibre à moyen terme. À cet égard, il est encourageant de constater que plusieurs pays ont annoncé récemment d'importantes mesures de rééquilibrage budgétaire et commencent à les mettre en œuvre.

Pour ce qui est de chaque pays pris individuellement, trois d'entre eux (le Danemark, l'Irlande et le Luxembourg) respectent déjà la valeur de référence du déficit public fixé à 3 %. Le Danemark et l'Irlande devraient désormais s'orienter vers la réalisation d'objectifs à moyen terme plus ambitieux qui figurent, pour ce qui concerne le Danemark, dans la dernière version de son programme de convergence.

L'Italie doit adopter des mesures importantes pour mener à bien et améliorer le processus prévu d'assainissement budgétaire qui reste la principale priorité politique. Il faut, en tout premier lieu, agir dans le domaine de la lutte contre l'évasion fiscale, du renforcement de la discipline budgétaire des collectivités locales contre l'évasion fiscale, du renforcement de la discipline budgétaire des collectivités locales et de l'amélioration de l'efficacité de l'administration publique. Quant à la Grèce, elle doit accomplir des efforts soutenus dans de nombreux domaines; il est plus particulièrement nécessaire de réduire les dépenses courantes, de poursuivre les actions de privatisation en cours et d'élargir la base d'imposition.

Les dix pays restants peuvent sans conteste accomplir l'effort supplémentaire nécessaire pour atteindre la valeur de référence de 3 %, et ils devraient s'y employer sans relâche. Dans ce groupe, plusieurs pays (Allemagne, France, Autriche, Finlande, Suède) ont annoncé cette année des mesures importantes ou le renforcement de mesures précédentes visant à ramener leurs déficits budgétaires à 3 % ou moins du produit intérieur brut en 1997. Ces pays, de même que les Pays-Bas, devraient résolument mettre en œuvre leurs programmes d'assainissement budgétaire et, si nécessaire, les renforcer afin d'assurer la pleine réalisation de leurs objectifs. Le gouvernement belge s'est fermement engagé, et dispose déjà de l'appui nécessaire du Parlement belge, à préciser dans son budget de 1997 les mesures requises pour réduire son déficit budgétaire à 3 % au maximum. Au Royaume-Uni, le déficit budgétaire devrait diminuer encore de manière substantielle durant les deux prochaines années en raison principalement d'une maîtrise prévue des dépenses. Cependant, pour respecter l'objectif de 3 % pour 1997, il importe que des mesures soient prises afin de maintenir les dépenses aux niveaux fixés, pour compenser à la fois le dérapage budgétaire de 1995 et l'amélioration budgétaire à court terme moins importante que celle escomptée, en raison notamment d'une croissance plus faible que prévu. Enfin, l'Espagne et le Portugal doivent mettre en œuvre de manière déterminée la composante budgétaire des programmes de convergence.

S'il est vrai que l'étendue, le calendrier et la conception des mesures d'assainissement doivent être adaptés aux particularités de chaque pays, certains principes généraux ont pu être définis dans les orientations antérieures. Ceci implique:

i) de freiner l'augmentation des dépenses, plutôt qu'alourdir encore la pression fiscale globale, ce qui est, de l'avis général, considéré comme plus crédible et plus efficace. Parmi les problèmes à affronter, il convient

de citer l'assainissement durable du financement des pensions, la maîtrise des dépenses de santé et la réduction des subventions coûteuses et créatrices de distorsions;

ii) de réorienter les dépenses publiques, autant que faire se peut, vers des activités productives comme l'investissement dans les infrastructures, les ressources humaines et la politique active de l'emploi, sans pour autant compromettre la nécessaire réduction des déficits publics;

iii) d'améliorer l'efficacité des services publics, notamment en assouplissant les méthodes de gestion, en offrant de meilleures incitations aux salariés du secteur public et, dans certains cas, en recourant davantage aux privatisations et aux redevances, dans la mesure où les États membres les jugent compatibles avec leurs objectifs;

iv) de veiller à ce que l'allégement de la pression fiscale globale, qui est souhaitable dans la plupart des États membres, n'intervienne pas tant que la réduction du déficit budgétaire ne sera pas engagée de manière irréversible.

Comme les États membres, la Communauté est invitée à respecter une discipline budgétaire stricte. Par conséquent, la Communauté devrait elle-même adopter une position prudente vis-à-vis des perspectives financières qui ont déjà été définies, ces perspectives fixant des plafonds et non des objectifs.

5. Un meilleur fonctionnement des marchés des produits et des services

Pour stimuler la croissance, et donc l'emploi, tout en maintenant un taux d'inflation faible, il est essentiel que l'action menée sur le plan macro-économique soit complétée par des mesures destinées à améliorer le fonctionnement des marchés des produits et des services en général, à accroître la concurrence et à assouplir le mécanisme de formation des prix en particulier. La réalisation de ces objectifs exigera essentiellement un nouveau renforcement des politiques de concurrence et la réduction des aides publiques dans le plein respect des objectifs de l'article 130 A du traité, concernant la cohésion économique et sociale.

Il est également crucial d'exploiter au maximum le potentiel du marché intérieur dans un environnement concurrentiel ouvert, en transposant dans le droit national et en appliquant effectivement la législation du marché unique. Dans les secteurs où la transposition souffre d'un retard, un effort particulier est requis pour que toutes les propositions nécessaires soient soumises aux parlements nationaux avant la fin de 1996.

Afin de renforcer la compétitivité de la Communauté, il serait souhaitable que des mesures soient prises rapidement pour promouvoir l'innovation, faciliter l'émergence de la société de l'information et créer un cadre de travail plus propice à l'initiative et au développement des petites et moyennes entreprises. Certes, dans ces domaines, ce sont les États membres pris individuellement qui ont un rôle clé à jouer. Cependant, les initiatives nationales peuvent être renforcées, le cas échéant et lorsque ce processus est compatible avec les présentes orientations, par des actions à l'échelon communautaire. La Commission devrait aussi poursuivre sa politique d'amélioration de la concurrence sur les marchés de l'Union européenne. Enfin, pour accroître leur efficacité, les politiques de protection de l'environnement devraient reposer sur davantage d'instruments basés sur le marché, parmi lesquels les instruments fiscaux, à la fois au niveau national et, si une action d'ampleur communautaire s'avère nécessaire, au niveau de la Communauté.

6. Encourager l'emploi et les réformes du marché du travail

Plus de deux ans et demi après la publication du Livre blanc de la Commission sur la croissance, la compétitivité et l'emploi, et alors que la stratégie pour l'emploi d'Essen a été mise en place depuis un certain temps, le bilan que la Communauté peut présenter en matière d'emploi durant cette période n'est guère brillant. Sans doute la reprise escomptée entraînera-t-elle la création de nouveaux emplois et renversera-t-elle la tendance haussière actuelle du chômage, mais il est vraisemblable que la Communauté comptera plus de dix-sept millions de chômeurs en 1997. Pour améliorer la situation de l'emploi de manière soutenue et significative, il faut non seulement une croissance économique forte et durable ainsi que des marchés de biens et de services efficaces, mais aussi un large éventail de réformes du marché du travail.

L'élimination des rigidités existantes et l'amélioration du fonctionnement des marchés du travail sont au cœur des efforts nationaux à déployer pour obtenir une croissance à moyen terme plus forte et à l'abri des tensions, ainsi qu'un profil de croissance plus créateur d'emplois. Les États membres ont déjà fait des efforts pour réformer leurs marchés du travail. Ils sont encouragés à intensifier leurs actions, tout en veillant à ce que le système de protection sociale soit à la fois équitable et efficace. La mise en œuvre de politiques destinées à améliorer la mobilité professionnelle et géographique de la population active et à accroître l'efficience des services pour l'emploi devrait réduire les goulots d'étranglement qui risquent d'interrompre prématurément le processus de croissance.

Des politiques appropriées doivent être menées pour adapter l'ensemble du système d'éducation, y compris la formation professionnelle, à la fois aux besoins des marchés et à l'amélioration des ressources humaines, ce qui valorisera le potentiel de croissance de l'économie. À cet égard, il conviendrait, en priorité, d'améliorer l'aptitude à l'emploi des chômeurs, en particulier de la main-d'œuvre peu qualifiée et inexpérimentée, et de réduire l'inadéquation des qualifications sur le marché du travail, en offrant des formations mieux adaptées à l'évolution des besoins de ce marché. Il conviendrait également d'accorder une attention particulière au renforcement des perspectives d'emploi des jeunes et des femmes.

Pour promouvoir un développement accru de l'emploi, il serait souhaitable que l'évolution moyenne des salaires soit maîtrisée de manière adéquate et que, dans certains cas, les salaires reflètent mieux les écarts de productivité. Dans la mesure du possible, on devrait recourir à un allégement des coûts indirects du travail pour stimuler l'emploi. Il conviendrait d'accorder une attention particulière aux incitations à l'emploi des catégories défavorisées, dont font partie les chômeurs de longue durée et la main-d'œuvre peu qualifiée, qui soient compatibles avec les présentes orientations. Les adaptations qui seront réalisées dans l'intérêt commun des entreprises et des travailleurs en matière de temps et d'organisation du travail œuvreront aussi en ce sens. Enfin, il faudrait encourager les initiatives locales et régionales dans le domaine des nouveaux services qui ont une forte capacité de main-d'œuvre, comme ceux recensés dans la communication faite par la Commission sur la stratégie européenne pour encourager les initiatives locales pour le développement et l'emploi.

Tous les points précités font partie de la stratégie communautaire commune pour l'emploi qui a été lancée lors du Conseil européen d'Essen et affinée lors des Conseils de Cannes et de Madrid. À cet effet, les programmes pluriannuels pour l'emploi des États membres doivent être poursuivis s'ils entendent être efficaces dans le cadre de la politique du marché du travail. En outre, la Commission continuera à mobiliser toutes les parties autour de la première des priorités, à savoir la lutte contre le chômage.

Fait à Bruxelles, le 8 juillet 1996.

Par le Conseil

Le président

R. QUINN