II

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

CONSEIL

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 10 juillet 1995

concernant les grandes orientations de la politique économique des États membres et de la Communauté

(95/326/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 Cannes des 26 et 27 juin 1995,

RECOMMANDE :

1. Introduction

Depuis l'adoption des grandes orientations précédentes, à l'été 1994, la croissance économique dans la Communauté s'est nettement consolidée. Toutefois, comme l'ont montré les récentes turbulences qu'a connues le marché des changes à la suite de la baisse du dollar, des risques sérieux subsistent et d'importantes questions de politique économique restent non résolues. Afin que l'on puisse tirer pleinement parti des perspectives de croissance pour accroître l'emploi et renforcer la convergence, il faut que les politiques économiques relèvent les défis et exploitent les possibilités de l'expansion économique qui apparaît.

Les présentes orientations de politique économique — élaborées et adoptées conformément à l'article 103 paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne — constitueront la référence pour la conduite des politiques économiques de la Communauté et des États membres. Elles confirment les objectifs proposés dans les versions antérieures et les conclusions en matière de lutte contre le chômage adoptées par le Conseil européen, notamment celles de la réunion d'Essen qui a recommandé un renforcement de l'action dans cinq domaines. La mise en œuvre intégrale de ces orientations permettra de renforcer la convergence et de concrétiser les bonnes perspectives de croissance et d'emploi ; le taux de chômage sera ainsi réduit de manière significative, ce qui contribuera également à atténuer le problème de l'exclusion sociale.

Dans le contexte actuel, il convient d'être attentif à deux aspects préoccupants de la politique économique. Tout d'abord, il se peut que l'effet favorable de la croissance économique crée un phénomène de « négligence de l'ajustement ». Cela pourrait se matérialiser par une volonté moins ferme, du fait de la réduction cyclique des déficits budgétaires, de résoudre durablement les déséquilibres structurels des finances publiques, ou, à mesure que l'emploi commence à reprendre, se traduire par une certaine réticence à lancer et mettre en œuvre les mesures nécessaires à la suppression des imperfections du marché du travail. Il est essentiel de s'opposer énergiquement à ces deux formes de « négligence de l'ajustement ».

En deuxième lieu, certaines des fluctuations récentes des taux de change n'ont pas contribué uniquement à accroître les risques de diffusion de l'inflation ; elles ont aussi contribué à perturber le fonctionnement du marché intérieur, compromettant ainsi les acquis de l'intégration économique. Les fluctuations des taux de change qui ne correspondent pas aux données fondamentales de l'économie auront des effets préjudiciables pour tous les États membres.

Pour que de tels événements se produisent le moins souvent possible, il est clair que la création des conditions nécessaires à une stabilité des taux de change reflétant les données fondamentales de l'économie doit devenir une priorité essentielle des politiques économiques dans la Communauté.

Les présentes orientations confirment les objectifs définis dans les orientations de décembre 1993 et juillet 1994 : il est primordial pour la Communauté et les États membres de transformer la reprise en cours en une croissance à moyen terme forte, durable, non inflationniste, qui respecte l'environnement. Une telle croissance est importante pour réduire substantiellement le chômage et permettre la réalisation du degré de convergence nécessaire pour faciliter le passage à la troisième étape de l'Union économique et monétaire. La réalisation de ces objectifs continuera à nécessiter un cadre macro-économique à court et moyen termes stable et favorable à l'investissement, qui se caractérise par :

— une politique monétaire orientée vers la stabilité et dont la tâche ne soit pas contrariée par des développements budgétaires et salariaux inappropriés,

— des efforts soutenus d'assainissement des finances publiques dans la plupart des États membres, en conformité avec les objectifs de leurs plans de convergence,

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

Les réformes structurelles destinées à stimuler la compétitivité des économies des États membres et à améliorer le fonctionnement de leur marché du travail constituent un complément essentiel de ce cadre. Les politiques nécessaires pour soutenir la croissance à long terme, accroître l'emploi et renforcer la convergence sont compatibles entre elles.

2. Orientations de politique économique

Stabilité des prix et des taux de change

Des progrès substantiels dans la lutte contre l'inflation dans la Communauté et dans les États membres ont été réalisés depuis le début de la décennie. On s'attend maintenant, sur la base des prévisions que vient de publier la Commission ce printemps, à ce que neuf États membres connaissent en 1996 un taux d'inflation qui se situerait entre 2 et 3 %, ce qui est conforme à l'objectif fixé dans les orientations de 1993 et de 1994, cependant que deux autres États membres devraient, selon les prévisions, connaître l'année prochaine un taux d'inflation qui se situerait juste au-dessus de cette fourchette.

De nouveaux progrès doivent être accomplis vers la stabilité des prix. Cela suppose surtout d'élargir sensiblement le groupe des États membres dont les résultats en matière d'inflation sont conformes aux orientations de 1994. Les États membres dont les perspectives actuelles d'inflation se situent entre 2 et 3 % doivent poursuivre des politiques qui visent à prévenir toute réapparition des pressions inflationnistes et à tendre vers des taux de 2 % ou moins. Les autres pays doivent intensifier leurs efforts s'ils veulent se conformer aux orientations et certains d'entre eux devront les intensifier considérablement.

Les modifications des taux de change pourraient avoir des incidences importantes sur la convergence en matière d'inflation. Ainsi, dans la plupart des États membres dont la monnaie s'est appréciée, la convergence de l'inflation pourrait se renforcer. On s'attend à ce que, dans ces États membres, l'évolution des salaires soit, dans la plupart des cas, *grosso modo* conforme à l'objectif de stabilité des prix. Toutefois, il sera nécessaire de s'assurer que l'évolution des salaires n'ait pas pour effet de réduire la rentabilité des investissements, notamment dans les secteurs orientés vers l'exportation. En revanche, dans les États membres dont la monnaie s'est dépréciée, les tensions sur les prix ont augmenté ainsi que les risques d'accélération de l'inflation. Dans ces pays, la plus grande prudence s'impose. En particulier dans un contexte de croissance économique soutenue, il faudra veiller à éviter que les augmentations des prix à l'importation n'alimentent un cercle vicieux d'inflation prix-salaires, faute de quoi la crédibilité de leur volonté de s'acheminer vers un cadre de politiques orientées vers la stabilité serait rapidement perdue.

La combinaison de la forte dépréciation du dollar, de problèmes structurels non résolus, de perspectives incertaines sur le plan budgétaire et sur le plan de l'inflation et d'autres incertitudes dans certains États membres a conduit à une forte instabilité des taux de change à l'intérieur de la Communauté. Les fluctuations des taux de change qui dépassent celles qui sont justifiées par les différentiels de taux d'inflation sont préjudiciables à tous les États membres ; dans les États membres où la monnaie s'est appréciée, les perspectives de croissance, tout en demeurant généralement favorables, ne sont plus aussi bonnes, tandis que dans ceux où la monnaie s'est dépréciée, les perspectives d'inflation vont s'aggraver et des efforts supplémentaires devront être déployés si l'on veut réaliser les objectifs à moyen terme en matière d'inflation. De plus, le fonctionnement du marché intérieur a été perturbé étant donné que des décisions d'ordre commercial peuvent être prises sur la base de taux de change mal alignés, offrant de ce fait des incitations trompeuses à des groupes d'intérêt particuliers.

En contribuant à progresser vers la stabilité des prix, les États membres amélioreront les chances d'arriver à une stabilité durable des taux de change qui, à son tour, contribuera à la stabilité des prix. À cet égard, la politique budgétaire et la crédibilité des engagements d'assainissement des finances publiques joueront un rôle décisif. La stabilité des taux de change permettra aussi de recueillir l'intégralité des bénéfices du marché intérieur et d'améliorer la répartition des ressources dans la Communauté.

Tous les États membres doivent continuer à considérer leur politique en matière de taux de change comme une question d'intérêt commun dans le cadre du système monétaire européen et, le cas échéant, de son mécanisme de change.

Des finances publiques saines

Malgré la consolidation de la croissance économique, les perspectives de remédier aux déséquilibres budgétaires restent incertaines et la convergence budgétaire insaisissable.

Du fait de l'absence de progrès plus significatifs sur la voie de l'assainissement des finances publiques, dans de nombreux cas, la politique budgétaire reste gravement handicapée par le poids du service de la dette, qui continue à augmenter. Cette absence de progrès compromet aussi la stabilité durable des prix et des taux de change, accroît les doutes quant à la politique budgétaire à mener et affecte la crédibilité des mesures prises. Elle contribue à créer un ensemble déséquilibré de politiques économiques et contrarie la tâche assignée à la politique monétaire. À moyen terme, la persistance de déséquilibres budgétaires aura des effets négatifs sur la croissance économique et sur la création d'emplois. Une situation budgétaire saine constitue un facteur positif de l'offre, parce qu'elle ouvre des possibilités de réduction d'impôts et d'augmentation des investissements publics productifs. En effet, les arguments qui plaident en faveur de l'assainissement des finances publiques au nom de la croissance et de l'emploi sont au moins aussi convaincants que ceux avancés au nom de la nécessité de rendre l'endettement plus supportable et d'améliorer la convergence nominale. Si les déficits budgétaires et les ratios d'endettement ne peuvent pas être réduits durablement maintenant, c'est-à-dire dans une période de croissance relativement forte, quand pourront-ils l'être ?

La tâche prioritaire de pratiquement tous les États membres est de veiller à tirer parti de toutes les possibilités qu'offre la croissance pour promouvoir l'assainissement budgétaire en réduisant les déficits structurels. Les États membres devraient viser à ramener leurs déficits budgétaires au-dessous de 3 % du produit intérieur brut (PIB) le plus tôt possible, ce qui serait un premier pas vers l'objectif à moyen terme défini dans les orientations de décembre 1993, qui est de les ramener à un niveau proche de l'équilibre. Dans certains pays, la structure du système de pensions exige des comptes publics excédentaires.

Selon les estimations actuelles, tous les États membres, y compris ceux pour lesquels on prévoit cette année un déficit inférieur à la référence de 3 %, devraient exploiter la marge offerte par une croissance économique supérieure à celle des prévisions budgétaires ou par une baisse des taux d'intérêt, pour accélérer le processus d'assainissement budgétaire. Cela est particulièrement urgent dans les pays qui ont un ratio dette/PIB élevé. Au cas où les turbulences sur le marché des changes provoqueraient un ralentissement de la croissance économique cette année, les efforts en vue d'atteindre les objectifs des programmes de convergence ne devraient pas faiblir.

Les prévisions pour 1996 montrent que, compte tenu des mesures d'ajustement qui ont été clairement indiquées jusqu'à présent, parmi les États membres qui ont fixé des plafonds budgétaires dans leur programme de convergence, tous n'atteindront pas les objectifs budgétaires dans la même mesure. Dans plusieurs cas, des efforts d'ajustement sont nécessaires pour atteindre les objectifs fixés dans les programmes de convergence. Sur la base des prévisions de la Commission et en tablant sur une « politique inchangée », sept États membres seulement auront un déficit inférieur à 3 % du PIB. Cela met en évidence la grande importance que revêt le respect des programmes de convergence et la nécessité de les actualiser régulièrement pour qu'ils soient une aide dans la réalisation des objectifs du traité.

De nombreux pays devraient opter pour la solution consistant à s'abstenir d'augmenter les dépenses, car l'alourdissement des impôts et des charges sociales a incontestablement des limites, sans parler de leur impact sur l'emploi. Toutefois, la rationalisation des dépenses publiques et des systèmes d'imposition peut également contribuer à la croissance économique et à la création d'emplois. En particulier, comme il a été proposé dans les orientations de 1994, les États membres devraient, lorsqu'il le faut, modifier leur structure fiscale d'une manière propre à favoriser l'emploi et à profiter à l'environnement, les dépenses publiques étant réorientées dans le sens d'une réduction des dépenses de consommation et d'un accroissement des dépenses qui améliorent la productivité ; à cet égard, le renforcement de l'investissement public et de l'investissement en capital humain devrait être prioritaire. Dans ce contexte également, les coûts salariaux indirects devraient être réduits, surtout dans certains pays, dans le bas de l'échelle des salaires et de la productivité. Il faut, toutefois, veiller à ce que la réduction nécessaire des déficits budgétaires ne soit pas compromise, ce qui suppose de trouver des recettes supplémentaires compensatoires.

Des difficultés budgétaires continuent d'affecter les finances publiques de plusieurs États membres. En Grèce, des progrès ont été réalisés en 1994. Toutefois, il est essentiel que les déséquilibres budgétaires soient réduits encore bien davantage afin de ne pas entraver les progrès accomplis sur la voie de la convergence. Des mesures décisives s'inscrivant dans un cadre pluriannuel sont indispensables, notamment du côté des dépenses, pour accroître la confiance dans la politique économique du pays. En Italie, les mesures d'assainissement budgétaire prises au cours des dernières années commencent à porter leurs fruits. Ces efforts devraient se poursuivre par la pleine mise en œuvre du plan triennal récemment annoncé. Dans le cas de la Suède, qui doit également faire face à un important déficit, un cadre d'ajustement budgétaire pluriannuel a déjà été adopté ; il est nécessaire que le processus d'ajustement se poursuive. En Belgique, l'endettement élevé exige que la composante budgétaire du plan global soit entièrement mise en œuvre et que de nouveaux progrès soient réalisés afin de ramener le déficit au-dessous de la référence de 3 % du PIB et de parvenir

aussi à une réduction plus significative du ratio d'endettement. En Espagne et au Portugal, des efforts plus importants sont indispensables sur le plan de l'assainissement des finances publiques ; des objectifs budgétaires ambitieux sont aussi nécessaires en Autriche et en France. Enfin, bien que la Finlande n'ait pas encore élaboré de programme de convergence, les prévisions laissent présager que ses objectifs budgétaires seront ambitieux ; les efforts nécessaires à la réalisation de ces objectifs doivent être poursuivis. Le Danemark, les Pays-Bas et le Royaume-Uni devraient poursuivre énergiquement la mise en œuvre de leurs programmes d'assainissement budgétaire, conformément à leurs programmes de convergence, afin que leur déficit soit inférieur à 3 % en 1996. En Allemagne, en Irlande et au Luxembourg, l'évolution et les perspectives budgétaires semblent indiquer, sur la base des prévisions de la Commission, que ces pays resteront à l'abri de déficits excessifs. En Irlande, la réduction du ratio d'endettement devrait se poursuivre à un rythme soutenu, et au Luxembourg, la santé des finances publiques reste bonne.

Si les États membres doivent mener des politiques budgétaires rigoureuses pour que les déficits descendent au-dessous de 3 % du PIB, la Communauté devrait adopter elle aussi une attitude de prudence en ce qui concerne les perspectives financières établies par le Conseil européen d'Edimbourg : ces perspectives fixent en effet des plafonds et non des objectifs.

Promotion de la compétitivité et d'une croissance durable

Conformément aux propositions du « Livre blanc » (Croissance, compétitivité et emploi), les États membres sont en train de réaliser des réformes ayant pour but de stimuler les forces propres à créer un potentiel de croissance et de renforcer le dynamisme et la compétitivité des économies de la Communauté.

Pour tirer pleinement parti des possibilités offertes par le marché intérieur, la transposition des directives communautaires en droit national est maintenant réalisée à 92,4 %, ce taux variant de 86,3 à 98,6 % selon l'État membre concerné. Des progrès restent néanmoins à accomplir dans les secteurs de l'assurance, de la propriété intellectuelle et industrielle, des marchés publics, des nouvelles technologies et des services ainsi qu'en matière de libre circulation. De plus, les progrès ont été lents en ce qui concerne l'extension du marché unique aux secteurs des télécommunications et de l'énergie, le marché unique des transports restant inachevé. En outre, de nouveaux progrès doivent être accomplis dans le renforcement des règles de concurrence, la diminution des aides d'État et la réduction du rôle du secteur public. La privatisation, dans la mesure où les États membres la jugent compatible avec leurs objectifs, pourrait soutenir les progrès déjà réalisés dans cette direction. Plusieurs initiatives ont été prises au niveau communautaire. Conformément à la recommandation du Conseil d'Essen, un groupe consultatif sur la compétitivité a été créé et il a élaboré un rapport pour le Conseil européen de Cannes sur l'état de la compétitivité de la Communauté et sur des questions connexes ; en outre, le groupe chargé des questions de simplification législative et administrative a été mis en place. Afin de renforcer la compétitivité globale, la Communauté étudie, entre autres questions, comment améliorer le financement des petites et moyennes entreprises, accroître la flexibilité du marché de l'emploi et améliorer la qualité de la formation professionnelle.

Il convient d'exploiter pleinement les possibilités de croissance et d'emploi qu'offrent les efforts visant à préserver l'environnement. Le rapport, que le Conseil Ecofin doit préparer en vue du Conseil européen de décembre 1995 sur « les relations entre croissance économique et environnement ainsi que les conséquences qui en découlent pour la politique économique », revêt une importance particulière à cet égard.

Il est essentiel pour le dynamisme des économies de la Communauté d'intensifier les investissements. Cela concerne en particulier les investissements consacrés à la formation et à l'éducation ainsi qu'aux infrastructures de la Communauté, dont le développement est nécessaire pour pouvoir répondre aux besoins du XXI^{e} siècle. Les réseaux transeuropéens doivent être réalisés, de même que le plan d'action pour la société de l'information. De plus, il est essentiel, pour promouvoir activement les initiatives en matière de recherche et de développement, d'améliorer la coordination entre les activités des États membres. Des efforts parallèles et coordonnés aux niveaux de la Communauté et des États membres constituent un élément essentiel pour réaliser le potentiel de création d'emplois et de croissance.

Emploi et marché du travail

Si elle progresse comme prévu, la reprise économique absorbera la composante cyclique du chômage avant 1997. Néanmoins, pour continuer à réduire le chômage d'une manière significative et progressive, il est indispensable d'avoir un taux de croissance économique élevé pendant plusieurs années et d'améliorer la capacité de cette croissance à créer des emplois. Dans plusieurs États membres, il est nécessaire de différencier plus nettement les salaires par secteurs, zones géographiques et qualifications. Une politique de l'emploi plus active et plus efficace constitue une composante essentielle des efforts consacrés à la réalisation des objectifs. Elle doit amener, par un effort global, intégré et cohérent, des changements structurels dans les systèmes d'éducation, le droit du travail et les contrats de travail, les systèmes de négociation contractuelle et les systèmes de sécurité sociale, afin d'améliorer le fonctionnement du marché de l'emploi dans son ensemble.

Dans le contexte du « Livre blanc », le Conseil européen d'Essen a identifié les cinq priorités suivantes dont les États membres doivent s'occuper :

— améliorer les perspectives d'emploi des travailleurs par la promotion des investissements dans la formation professionnelle,

— augmenter l'intensité d'emploi de la croissance,

— réduire les coûts salariaux indirects,

— accroître l'efficacité de la politique du marché du travail,

— renforcer les mesures en faveur des groupes particulièrement touchés par le chômage.

Les États membres ont été invités par le Conseil européen d'Essen à mettre en œuvre des mesures adaptées à leur situation spécifique et à élaborer des programmes pluriannuels détaillant leurs intentions en matière de politique économique. Il importe maintenant que les États membres adoptent rapidement ces programmes pluriannuels. Comme l'a demandé le Conseil européen d'Essen, le Conseil et la Commission suivront attentivement l'évolution de l'emploi, ainsi que les politiques des États membres dans ce domaine et, à partir de décembre 1995, rendront compte chaque année au Conseil européen des nouveaux progrès qui auront été réalisés sur le marché de l'emploi.

Différentes mesures ont déjà été prises, mais des efforts plus importants et plus déterminés sont nécessaires.

Voici quelques exemples de la manière dont des politiques d'emploi actives et plus efficaces contribuent à l'objectif d'augmentation de l'emploi :

i) elles améliorent les perspectives d'emploi des travailleurs par la promotion des investissements dans la formation professionnelle, notamment au sein des petites et moyennes entreprises, et accroissent ainsi la qualité du capital humain, ce qui améliore la compétitivité, la production potentielle et la flexibilité de la main-d'œuvre, ainsi que ses possibilités d'emploi ;

ii) elles augmentent l'intensité d'emploi de la croissance, sans affecter négativement le taux de croissance lui-même, en prévoyant :

— l'examen par les partenaires sociaux, aux niveaux appropriés, des possibilités de promouvoir l'emploi sans menacer la compétitivité grâce à de nouvelles formes d'organisation du travail, telles que le réaménagement du temps de travail et de nouvelles formules combinant travail et temps libre,

— l'accroissement des incitations à l'emploi en réduisant les coûts salariaux indirects, spécialement dans le bas de l'échelle des salaires et de la productivité, sans nuire à d'autres segments du marché de l'emploi ; d'un point de vue macro-économique, ce résultat doit être atteint d'une manière qui ne compromette pas la réduction des déficits budgétaires ni la compétitivité des entreprises ; c'est pourquoi des réformes comprenant, le cas échéant, de nouvelles sources de financement des systèmes de protection sociale sont nécessaires,

— l'encouragement du développement de nouveaux gisements d'emploi et de nouvelles activités, notamment aux niveaux régional et local, par exemple, dans les domaines de l'environnement et des services sociaux ;

iii) elles améliorent les chances d'embauche des travailleurs lorsque de nouveaux emplois se créent en :

— accroissant l'efficacité de la politique de l'emploi grâce au renforcement de la flexibilité du point de vue de la mobilité professionnelle et géographique (tout particulièrement pour les travailleurs qui peuvent être employés rapidement),

— renforçant les mesures en faveur des groupes particulièrement touchés par le chômage, grâce à des actions spéciales de recyclage centrées sur des groupes-cibles frappés par l'exclusion.

Les politiques de l'emploi qui contribuent à exploiter ces trois voies ne constituent pas seulement un complément indispensable des politiques macro-économiques et des politiques structurelles sur le plan de la compétitivité ; elles contribuent aussi au maintien et au renforcement de la cohésion et du consensus social à l'intérieur de l'Union européenne pendant ce long et difficile processus de résorption du chômage.

Fait à Bruxelles, le 10 juillet 1995.

Par le Conseil

Le président

P. SOLBES MIRA