



COMMISSION EUROPÉENNE

DIRECTION GÉNÉRALE II

AFFAIRES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES

II/33/98-FR

# CROISSANCE ET EMPLOI DANS LE CADRE DE STABILITE DE L'UEM

*Réflexions de politique économique en vue des grandes orientations de 1998*

# CROISSANCE ET EMPLOI DANS LE CADRE DE STABILITE DE L'UEM

*Réflexions de politique économique en vue des grandes orientations de 1998*

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>1</b>
<b>1. LA SITUATION ECONOMIQUE ET SES PERSPECTIVES D'EVOLUTION</b> .....	<b>1</b>
1.1. Mise en perspective de la reprise actuelle.....	1
1.2. Potentialités et risques.....	3
1.3. Les exigences de politique économique.....	4
<b>2. LE DEFI DE L'EMPLOI</b> .....	<b>5</b>
2.1. En quoi l'emploi constitue-t-il un défi? .....	5
2.2. L'étendue du non-emploi .....	6
2.3. L'aptitude à l'emploi de la main-d'œuvre .....	7
2.4. Croissance, productivité et emploi.....	7
<b>3. L'UEM ET LES POLITIQUES MACROECONOMIQUES PROPICES A LA CROISSANCE ET A L'EMPLOI</b> .....	<b>8</b>
3.1. Le consensus consacré par les grandes orientations et le nouveau cadre de mise en œuvre des politiques dans l'UEM.....	8
3.2. La politique monétaire.....	10
3.3. La politique budgétaire.....	11
3.4. L'évolution des salaires.....	13
<b>4. L'UEM ET LES POLITIQUES STRUCTURELLES FAVORABLES A LA CROISSANCE ET A L'EMPLOI</b> .....	<b>14</b>
4.1. Concepts, subsidiarité et cohérence communautaire.....	14
4.2. Un besoin accru d'ajustement structurel dans le cadre de l'UEM .....	15
4.3. Changements sectoriels dans le processus de croissance et les politiques structurelles.....	16
4.4. Améliorer le fonctionnement des marchés de produits et de services .....	17
4.5. Politiques d'amélioration du fonctionnement des marchés de l'emploi .....	18
<b>ANNEXE STATISTIQUE</b>	

# CROISSANCE ET EMPLOI DANS LE CADRE DE STABILITE DE L'UEM

*Réflexions de politique économique en vue des grandes orientations de 1998*

## INTRODUCTION

La présente Communication intervient à un moment décisif du développement de l'Union européenne. Dans quelques mois, l'Union européenne désignera les pays qui participeront à l'Union économique et monétaire dès son lancement, le 1er janvier 1999. Cette décision se fondera sur les rapports de convergence actuellement en préparation à la Commission et à l'Institut monétaire européen, et sur une recommandation de la Commission. C'est ce qui explique que la présente Communication, qui remplace cette année le traditionnel Rapport économique annuel, laisse de côté la question de la convergence pour se concentrer sur la situation économique actuelle, examiner les principaux défis des années à venir et indiquer quelles devraient être les grandes priorités des politiques mises en œuvre. Son but premier est de susciter, au sein du Parlement européen et dans les États membres, un débat sur les options à envisager, dans le cadre des prochaines grandes orientations de 1998, pour les politiques économiques des États membres et de l'Union. Ces grandes orientations seront les premières après la décision relative aux premiers participants à l'UEM, elles mettront tout particulièrement l'accent sur la croissance et l'emploi.

## 1. LA SITUATION ECONOMIQUE ET SES PERSPECTIVES D'EVOLUTION

### 1.1. Mise en perspective de la reprise actuelle

La reprise qui s'est amorcée au printemps 1996 dans l'Union s'amplifie et devrait se muer en un processus de croissance auto-entretenu. À l'origine, ce rebond s'explique par la vigueur de la demande émanant de pays tiers et par une nette amélioration de la compétitivité communautaire, liée à une baisse du taux de change par rapport au dollar, à l'accroissement modéré des salaires et à de nouveaux gains de productivité. Compte tenu de cette compétitivité renforcée, et pour autant que les marchés extérieurs connaissent la forte croissance escomptée, les exportations continueront, à court terme, de soutenir la croissance.

Dans les années à venir, la croissance devrait être stimulée de plus en plus par la demande intérieure, en réaction à des conditions monétaires favorables, notamment la diminution des primes de risque incorporées dans les taux d'intérêt à long terme et la vigueur du dollar face aux monnaies européennes, et par le regain de confiance des entreprises et des ménages. Ces conditions monétaires favorables sont le résultat des progrès remarquables accomplis dans la grande majorité des États membres en ce qui concerne la convergence des taux d'inflation et la correction de déséquilibres budgétaires excessifs.

L'investissement est en passe de devenir le moteur de la croissance dans l'Union, ce qui viendra renforcer la demande totale, ainsi que la capacité productive et le potentiel de croissance durable pour les années à venir. L'investissement en biens d'équipement, en particulier devrait connaître un vif essor, favorisé par l'amélioration des perspectives de la demande, par une compétitivité et une rentabilité accrues et par la perspective d'une progression toujours modérée des salaires. Après un certain ralentissement en 1997, la consommation privée devrait peu à peu s'accélérer au cours des prochaines années, grâce à la hausse modérée des salaires réels, à une diminution de l'épargne de précaution et, de plus en plus, à une reprise de l'emploi.

Globalement, les prévisions publiées par les services de la Commission à l'automne 1997 tablaient, pour l'ensemble de l'Union, sur une croissance de 2,6 % du PIB en 1997, qui s'accélérait pour atteindre environ 3 % en 1998-1999.

Selon les estimations, l'accélération progressive de la croissance réelle du PIB s'est traduite en 1997, à l'échelle de l'Union, par un taux de création nette d'emplois de 0,5 %, qui devrait passer à 0,8 % en 1998 et 1,3 % en 1999. Cette progression correspondra à la création nette cumulée de 3,8 millions

d'emplois sur ces trois années. Cependant, ce résultat encourageant ne compensera pas complètement les pertes d'emplois (4½ millions) enregistrées au début des années 1990. En outre, une croissance de l'emploi plus forte et soutenue à moyen terme est nécessaire pour offrir des possibilités d'embauche aussi bien aux très nombreux chômeurs qu'au nombre croissant de personnes qui souhaitent entrer sur le marché du travail ou y revenir après une période d'inactivité.

Étant donné que l'offre de travail devrait continuer de croître à un rythme d'environ 0,5 % par an, notamment parce que le taux d'activité des femmes augmentera encore et que moins d'hommes se retireront de la population active, ces créations d'emplois ne se traduiront pas par une réduction équivalente du chômage. Dans l'ensemble de l'Union, le taux de chômage, qui a culminé à près de 11 % en 1996, devrait revenir à 10,7 % en 1997, puis retomber progressivement à 9¼ % d'ici à 1999.

Ainsi, quatre ans après l'adoption, fin 1993, des premières grandes orientations des politiques économiques, le bilan économique de l'Union est contrasté. Parmi les points positifs, on constate que tous les États membres ont réussi à réduire sensiblement leur taux d'inflation et leur déficit budgétaire, grâce à la mise en œuvre, ces dernières années, de politiques macroéconomiques privilégiant la stabilité. En revanche, en termes de croissance économique et d'emploi, les résultats ont été décevants durant la première moitié de la décennie, ce qui, dans certains cercles, a suscité des doutes quant à l'efficacité et au bien-fondé de la stratégie d'ensemble prônée par les grandes orientations.

La pertinence et l'efficacité de la stratégie préconisée sont démontrées par les performances économiques des pays qui, depuis un certain temps, appliquent des politiques économiques saines, sont parvenus à maintenir les salaires sur une trajectoire globalement conforme aux recommandations des grandes orientations et ont ramené leur déficit budgétaire bien au-dessous de 3 % du PIB. Dans ces pays, les résultats obtenus en termes de croissance économique durable et de création d'emplois sont encourageants et figurent clairement parmi les meilleurs de l'Union (les pays en question étant l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Danemark et, depuis quelque temps, la Finlande).

Le sentiment que cette stratégie n'a pas encore donné de résultats satisfaisants à l'échelle de l'Union tient, d'une part, à l'ampleur même des problèmes qu'il s'agissait d'affronter au début de la deuxième phase de l'UEM et, d'autre part, aux progrès parfois insuffisants accomplis dans la mise en œuvre des politiques appropriées. Les résultats décevants enregistrés par l'Union sur la période 1991-1996 en ce qui concerne la croissance du PIB (1,6 % par an) et l'emploi (- 0,4 % par an) contrastent fortement avec les performances réalisées entre 1986 et 1990 (croissance de 3,3 % l'an, accroissement annuel de l'emploi de 1,3 %). Rétrospectivement, il est de plus en plus évident que les mauvais résultats obtenus dans ces deux domaines au cours de la période 1991-1996 sont essentiellement imputables à l'existence de trois obstacles macroéconomiques à la croissance dans l'Union.

- (i) À l'origine, une surchauffe de l'économie (à partir de 1988), précipitée par un dosage trop expansionniste des politiques macroéconomiques, a alimenté l'inflation (à partir de 1989) ce qui, par un effet de spirale, a provoqué une accélération comparable des salaires nominaux (à partir de 1990). Cette recrudescence des tensions inflationnistes a poussé les autorités monétaires à adopter une politique très stricte, qui a eu un effet d'entraînement dans tous les pays de l'Union, mais la politique budgétaire est d'abord restée laxiste, voire clairement expansionniste dans certains pays. De ce fait, la hausse des taux d'intérêt et la crise monétaire de 1992 ont conduit à la récession stabilisatrice de 1992-1993, qui a eu d'importantes répercussions négatives sur l'emploi. Ce conflit de stabilité entre politique budgétaire, évolution salariale et politique monétaire a été l'un des principaux obstacles macroéconomiques à la croissance.
- (ii) Une modération salariale appropriée, l'accroissement rapide de la productivité et l'amélioration de la compétitivité sont autant de facteurs qui, en 1993-1994, ont permis un redressement vigoureux, comparable à la reprise de 1996-1997. Ce sont les exportations et l'investissement qui ont entraîné ce regain d'activité, également soutenu par une amélioration progressive de la consommation privée et de l'emploi. Mais cette reprise a été brutalement stoppée par les effets conjugués de la crise monétaire du printemps 1995 et d'une envolée des taux d'intérêt à long terme. Des causes indépendantes de la volonté des responsables politiques de l'Union (telles que la crise mexicaine et l'affaiblissement du dollar qu'elle a provoqué) ont sans aucun doute contribué à ce résultat. Il n'en reste pas moins que les turbulences monétaires étaient largement

imputables au manque de crédibilité des politiques économiques mises en œuvre dans l'Union, et notamment à l'absence de programmes d'assainissement budgétaire crédibles dans plusieurs États membres. Ces perturbations monétaires, qui se sont produites à plusieurs reprises au sein de l'Union, ont aussi constitué un important frein macroéconomique à la croissance.

- (iii) Le fait que, depuis le premier choc pétrolier et la fin des accords de Bretton Woods, plus d'une reprise vigoureuse ait pris fin à cause de conflits de stabilité et de bouleversements monétaires a contribué à la baisse du taux d'investissement dans l'Union avec, pour résultat, un taux de croissance potentiel relativement faible (environ 2,25 % par an à l'heure actuelle), ce qui constitue en soi un troisième obstacle à la croissance.

Si l'Union veut connaître une période prolongée de forte croissance économique, propre à garantir une réduction sensible et durable du chômage, elle doit trouver les moyens de supprimer définitivement ces obstacles économiques à la croissance. Ces deux dernières années, une mise en œuvre plus déterminée et plus crédible de la stratégie préconisée dans les grandes orientations a permis d'enclencher un cercle vertueux. Les perturbations de taux de change intervenues en 1995 ont pu, dans l'ensemble, être corrigées, et le mécanisme de change a retrouvé une plus grande stabilité. Les taux d'intérêt à long terme ont convergé vers des niveaux peu élevés. Des politiques économiques plus saines ont ramené la confiance et créé les conditions nécessaires à l'actuel redémarrage de l'activité économique. La stratégie économique décrite dans les grandes orientations de politique économique commence donc à donner les résultats escomptés. Le cadre de stabilité de l'UEM devrait permettre d'éliminer plus durablement ces entraves à une croissance soutenue et à la création d'emplois. Les retombées positives des performances macroéconomiques en termes de croissance économique et d'emplois seront d'autant plus importantes que les marchés des produits, des services et du travail fonctionneront efficacement. Or, malgré les progrès considérables accomplis ces dernières années, il reste encore beaucoup à faire de ce point de vue. Il est donc essentiel que les États membres accentuent leurs efforts dans ces domaines.

## **1.2. Potentialités et risques**

- (i) Après une période prolongée de faible croissance, les conditions nécessaires à une progression soutenue de la production et de l'emploi dans l'Union sont maintenant réunies. L'alliance de conditions très favorables du côté de l'offre, d'une amélioration des perspectives de demande et d'un raffermissement supplémentaire de la confiance pourrait effectivement déboucher sur une période de croissance économique équilibrée et auto-entretenu.

Les fondamentaux sous-jacents de l'économie sont sains et, en tout état de cause, aussi bons, voire meilleurs qu'au début de la reprise de 1993-1994, meilleurs même que pendant la phase d'expansion des années 1986-1990. L'inflation, historiquement basse, est maîtrisée dans presque tous les États membres. Dès lors que des capacités inemployées sont encore disponibles et que la reprise est de plus en plus soutenue par l'investissement de capacité, la croissance peut s'intensifier sans risque de tensions inflationnistes. La rentabilité de l'investissement est à un niveau jamais atteint depuis la fin des années 1960, et elle continue de s'améliorer. Dans ces conditions, l'embellie des perspectives de la demande et le renforcement de la confiance peuvent engendrer une reprise saine et durable. Pour l'heure, des faiblesses subsistent du côté de la demande intérieure. Mais, dans le contexte actuel, il n'est pas possible de stimuler la demande par une politique budgétaire expansionniste ou par une nette accélération de la progression des salaires. La demande intérieure doit donc résulter d'un processus endogène, dans le cadre duquel l'impulsion initiale venue de l'extérieur devrait entraîner un essor de l'investissement et de la consommation privée, qui prendraient peu à peu le relais. Cela suppose des conditions monétaires favorables, une forte rentabilité de l'investissement et un climat de confiance. Ces critères sont en passe d'être remplis. Les taux d'intérêt se situent à des niveaux historiquement bas et connaissent un mouvement de repli convergent, tandis que les taux de change intra-communautaires font preuve d'une grande stabilité et cadrent avec les données fondamentales de l'économie. Enfin, la confiance des entreprises et des consommateurs est soutenue par plusieurs facteurs: le sentiment de plus en plus net qu'une croissance vigoureuse se profile à l'horizon, une réduction crédible et pertinente des déficits budgétaires, le renforcement de la volonté et de la détermination politiques, tant au niveau national que communautaire, à venir à bout du problème de chômage dans l'Union, et la conviction de plus en plus forte qu'une vaste union économique et monétaire verra bien le jour à la date prévue.

- (ii) Concernant la crise asiatique, malgré la dégradation de la situation économique en Asie et les défis auxquels doit faire face le système financier international, la tournure prise jusqu'à présent par les événements permet de penser que la crise asiatique n'aura qu'un impact marginal sur la reprise actuelle dans l'Union et aucun impact sur l'arrivée de l'euro. Les risques commerciaux encourus par l'Union en Asie étant limités, le ralentissement de la demande en provenance des pays asiatiques et les gains de compétitivité que ceux-ci retireront de la forte dépréciation de leurs monnaies n'auront qu'un effet marginal sur les exportations communautaires. Les secteurs financiers de certains États membres encourent des risques importants dans la région, mais ces risques sont concentrés dans des pays à l'économie relativement saine (à savoir Hong-Kong et Singapour). Par ailleurs, en provoquant une baisse des prix à l'importation dans l'Union, la crise asiatique pourrait avoir une influence favorable sur l'inflation dans l'Union, ce qui permettrait de maintenir les taux d'intérêt officiels à un niveau inférieur à ce qu'il aurait été sans cette crise. Enfin, rien n'indique pour l'instant que la tourmente financière asiatique ait empêché la demande extérieure d'exercer un effet d'entraînement sur la dépense intérieure, qui devrait devenir le principal moteur de la croissance économique en 1998. En somme, la crise financière que traverse l'Asie provoquera un certain ralentissement de la croissance économique dans l'Union en 1998, mais ses répercussions devraient être assez limitées. Cette appréciation qualitative est corroborée par une simulation effectuée récemment à l'aide du modèle QUEST, qui indique que la crise pourrait réduire d'environ 0,25 point de pourcentage le taux de croissance dans l'Union en 1998.

Partiellement liée à la situation en Asie, la volatilité des marchés boursiers qui a affecté l'économie mondiale dans son ensemble durant la deuxième moitié de 1997 et le début de 1998 a également suscité des inquiétudes. Dans les pays industrialisés, la correction qui s'était opérée durant cette période s'est inversée au cours de ces dernières semaines. Cependant, de nouvelles chutes de cours ne peuvent pas être exclues. Même dans cette hypothèse, les répercussions négatives sur la confiance et l'activité économique seraient probablement limitées. En effet, contrairement aux États-Unis, l'Europe continentale se caractérise par une faible capitalisation boursière, les actions occupant une place assez restreinte dans le portefeuille des ménages. Enfin, d'éventuels effets négatifs pourraient être contrebalancés par une baisse des taux d'intérêt, si les liquidités retirées des marchés boursiers étaient placées sur le marché obligataire, ou par une réaction des autorités monétaires.

### 1.3. Les exigences de politique économique

Même si l'économie est maintenant entrée dans une phase de reprise de plus en plus vigoureuse, l'heure n'est pas à un relâchement des efforts. Les défis qui attendent les décideurs politiques sont de deux ordres:

- à court terme, il s'agit de préserver la stabilité monétaire et la confiance des marchés;
- à moyen terme, il s'agit de transformer la reprise en un processus de croissance forte et soutenue.

Il est indispensable de mener à bien ces défis pour atteindre deux objectifs complémentaires, qui constituent des priorités pour l'Union, à savoir:

- assurer une transition harmonieuse vers l'UEM et le bon fonctionnement de celle-ci;
- réduire le niveau du chômage de manière substantielle et durable, tout en augmentant sensiblement le taux d'emploi.

La réalisation de ces deux objectifs implique que des progrès soient accomplis dans le rétablissement de finances publiques saines.

Vu les capacités de production inemployées encore disponibles et les bonnes perspectives de développement de l'investissement productif, l'économie devrait pouvoir connaître une croissance vigoureuse sans se heurter à des contraintes de capacité et sans recrudescence des tensions inflationnistes. Les conditions monétaires pourraient donc rester favorables pendant une période prolongée. En outre, le fait que les taux d'intérêt aient convergé vers des niveaux peu élevés montre que les marchés financiers sont convaincus que le cadre prévu pour les politiques monétaires et budgétaires dans l'UEM assurera une faible inflation sur le long terme.

Il est essentiel de préserver cette confiance et d'assurer une transition harmonieuse vers l'UEM par la mise en œuvre de politiques crédibles. Dans le domaine monétaire, une fois prise la décision

désignant les pays qui participeront à la troisième phase de l'UEM dès son lancement, la nécessité d'une coordination monétaire accrue se fera probablement sentir, essentiellement pour deux raisons. Premièrement, il s'agira de promouvoir la stabilité des marchés durant la période intermédiaire, en réaffirmant l'engagement déterminé pris en faveur de l'UEM et en faisant montre d'une communauté de vues sur la future politique monétaire unique. Deuxièmement, il conviendra de faire en sorte que la BCE hérite d'un environnement monétaire compatible avec la stabilité des prix dans la future zone euro, afin d'éviter toute variation brusque des taux d'intérêt au début de l'UEM. Dans le domaine budgétaire, il est essentiel que les États membres mettent en œuvre l'intégralité des mesures prévues dans leur budget pour 1998 et/ou dans leur programme de convergence. Les objectifs définis dans ces programmes budgétaires devraient être considérés comme des plafonds à ne pas dépasser, et non comme des buts à atteindre. Dans les pays, en particulier, qui connaissent depuis quelques années une croissance relativement forte, ou dans lesquels la convergence des taux d'intérêt à l'approche de l'UEM impliquerait une nouvelle baisse de ces taux, il pourrait être nécessaire d'accélérer la réduction du déficit budgétaire.

La transformation de la reprise actuelle en une croissance forte et non inflationniste à moyen terme - condition préalable d'un accroissement sensible et durable de l'emploi - passera par l'adoption d'un programme renforcé de politiques macroéconomiques et structurelles, afin de résoudre un certain nombre de problèmes fondamentaux, tout en permettant aux économies de l'Union de mieux s'adapter à l'évolution de la situation dans les années à venir. Conformément à la résolution sur la croissance et l'emploi du Conseil européen d'Amsterdam, une réduction durable du chômage nécessitera une action d'envergure, dont l'un des principaux ingrédients sera constitué par les politiques macroéconomiques, et notamment par une évolution des salaires propice à une croissance et à une stabilité durables. Il sera également essentiel que les États membres poursuivent et, au besoin, intensifient leurs réformes structurelles, qui devraient se traduire, à terme, par une amélioration du fonctionnement des marchés de produits et de services et des marchés du travail.

## 2. LE DEFI DE L'EMPLOI

### 2.1. En quoi l'emploi constitue-t-il un défi?

L'article 2 du traité d'Amsterdam sur l'Union européenne est explicite:” *La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun, d'une Union économique et monétaire et par la mise en œuvre [de] politiques ou [d']actions communes [...], de promouvoir dans l'ensemble de la Communauté un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, l'égalité entre les hommes et les femmes, une croissance durable et non inflationniste, un haut degré de compétitivité et de convergence des performances économiques, un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, le relèvement du niveau de vie et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les États membres*”.

En effet, une définition courante et exhaustive de la compétitivité d'une économie suppose qu'un pays est compétitif à l'échelon international s'il remplit l'ensemble des critères suivants:

- sa productivité augmente à un rythme similaire ou supérieur à celui de ses principaux partenaires commerciaux ayant un niveau de développement comparable;
- il parvient à maintenir un équilibre extérieur dans le cadre d'une économie de marché ouverte;
- il connaît un niveau d'emploi élevé.

Si l'on examine les performances globales de l'Union en termes de productivité et d'équilibre extérieur, le bilan est satisfaisant. Au cours des 24 dernières années (1974-1997), le taux de croissance de la productivité<sup>1</sup> est resté stable à 2 % par an en moyenne, ce qui représente une amélioration nettement supérieure à celle observée aux États-Unis (0,7 % par an sur la même période) et même, sur une période plus récente, légèrement supérieure à la progression enregistrée par le Japon (1,9 % l'an de 1986 à 1997). De même, la balance courante de l'Union n'a jamais connu que des fluctuations très limitées, restant proche de l'équilibre ou légèrement excédentaire, ce qui a permis l'exportation de capitaux et l'octroi d'aides au développement. En revanche, en ce qui concerne le marché du travail, l'Union se caractérise surtout par *une croissance de l'emploi et un niveau d'emploi*

---

<sup>1</sup> Définie comme le PIB réel par personne employée.

*médiocres*, non seulement par rapport aux résultats obtenus par la Communauté tout au long des années 1960, mais aussi par rapport aux États-Unis et au Japon.

## 2.2. L'étendue du non-emploi

Selon la définition standardisée qu'Eurostat donne du chômage, le nombre de chômeurs dans l'Union s'est élevé à environ 18 millions en 1997, soit 10,7 % de la population active civile. De surcroît, les maigres résultats enregistrés par l'Union en matière d'emploi depuis le milieu des années 1970 n'ont pas seulement eu pour effet de multiplier le taux de chômage par cinq, mais se traduisent aussi par une très faible proportion de personnes occupant effectivement un emploi par rapport à la population en âge de travailler. Ce ratio, qui est le taux d'emploi, est tombé de 67 % en 1961 (niveau atteint avant même l'accroissement considérable de la population active féminine) à quelque 60 % actuellement, alors qu'il dépasse 74 % aux États-Unis et au Japon. Une baisse de cette ampleur ne peut être imputable uniquement au chômage, puisque la proportion d'actifs tend à diminuer lorsque le chômage augmente (phénomène des "travailleurs découragés").

À l'avenir, le taux d'emploi dépendra de conditions économiques et sociales qui peuvent être très différentes de ce qu'elles étaient à des périodes antérieures. Cependant, à moyen ou à long terme, s'il se crée suffisamment d'emplois, le taux d'emploi de l'Union pourrait aisément revenir à un niveau au moins égal à celui du début des années 1960 (67 %). En fait, si le taux d'emploi féminin se maintient au niveau atteint en 1997, et si le taux d'emploi masculin remonte au niveau élevé qui était le sien dans les années 1960, l'Union pourrait même enregistrer un taux d'emploi global de 70 %. De surcroît, une nouvelle augmentation (probable) de l'activité féminine porterait ce taux à 72 %, voire à un niveau proche de ceux constatés aux États-Unis et au Japon. Ces deux limites (67 et 72 %) correspondent respectivement à 22 et à 34 millions d'emplois potentiels, c'est-à-dire l'équivalent, respectivement, de l'emploi total en France et en Allemagne à l'heure actuelle<sup>2</sup>.

Il convient d'ailleurs de noter que le potentiel d'emploi est en fait plus important, puisque le taux d'emploi actuel de 60 % correspond à 55 % en équivalent plein temps, en raison du travail à temps partiel, dont une fraction ne relève pas d'un libre choix et constitue donc une forme de chômage partiel.

À court terme, le niveau actuel du non-emploi est indéniablement une faiblesse dont le coût social est élevé, mais la réserve de main-d'œuvre qu'il implique représente aussi un potentiel de croissance très important, au-delà de celui issu des gains de productivité du travail. Ce potentiel, qui n'existe pas aux États-Unis et au Japon, est une chance à saisir. En effet, l'utilisation d'un tel potentiel soulagerait considérablement les finances publiques et les systèmes de sécurité sociale des États membres<sup>3</sup>, en permettant de préserver et de promouvoir les valeurs sociales communes aux pays d'Europe et de réduire la pression fiscale sur les entreprises et sur les particuliers. Elle rendrait aussi beaucoup plus facile le passage à un mode de production plus respectueux de l'environnement. A ce propos, des exemples de besoins sociaux et environnementaux qui pourraient être rencontrés dans le processus de création d'emplois peuvent être trouvés dans les récents rapports de la Commission sur les Pactes et les initiatives locales pour l'emploi. Dans le même esprit, un profil de croissance durable et supportée par l'investissement coïncide très bien avec les stratégies d'investissement à long terme proposées par la Commission dans sa Communication de novembre 1997 sur l'environnement et

---

<sup>2</sup> Une forte croissance économique à moyen terme combiné avec une mise en œuvre déterminée des Lignes directrices pour l'emploi 1998 pourrait déboucher sur une augmentation du taux d'emploi à 65% dans les cinq ans à venir pour l'UE dans son ensemble.

<sup>3</sup> Le rapport entre le nombre de personnes de 65 ans et plus et le nombre de personnes en âge de travailler (qui représente la "pression du troisième âge") augmentera d'un tiers environ entre 1995 et 2020. Si le taux d'emploi, c'est-à-dire la proportion de personnes finançant les systèmes de retraite par répartition, reste aussi faible qu'à l'heure actuelle et si le chômage se maintient à plus de 10 % de la population active, les cotisations sociales devraient aussi être relevées de 33 %, si l'on veut maintenir le rapport actuel entre les pensions et le revenu du travail. En revanche, si le taux d'emploi pouvait être porté au niveau actuellement enregistré aux États-Unis ou au Japon (74 %), avec un retour au (quasi) plein emploi, le nombre de cotisants augmenterait presque dans les mêmes proportions que le nombre de retraités; de plus, le relèvement des taux de cotisation nécessaire pour conserver les mêmes niveaux de pension relatifs serait négligeable (*Économie européenne*, n° 56, 1994, étude analytique n° 5).



l'emploi, destinés à promouvoir les modèles de consommation et de production soutenables d'un point de vue environnemental.

Enfin, une croissance économique forte dans l'Union ne peut que contribuer au succès de la transition dans les pays candidats et dans l'ensemble des pays en voie de développement.

Deux conditions doivent être remplies pour que cette énorme réserve de main-d'œuvre puisse être mise à profit: d'une part, la main-d'œuvre doit être "employable" et, notamment, suivre l'évolution des besoins de l'économie en matière de qualifications; d'autre part, il faut que l'économie crée les emplois nécessaires.

### **2.3. L'aptitude à l'emploi (« employabilité ») de la main-d'œuvre**

Sous l'effet de la mondialisation et de l'arrivée constante de nouvelles technologies, les emplois requièrent un niveau de qualifications de plus en plus élevé. Dans ce contexte, conformément à la recommandation formulée dans les lignes directrices pour l'emploi en 1998, qui ont été adoptées par le Conseil en décembre 1997, les politiques de formation (au sens large) doivent créer l'environnement nécessaire à la mise en valeur du capital humain, qui reste un objectif économique et social de premier plan. Il convient cependant de noter qu'en raison de la pression concurrentielle (tant interne qu'externe) et des progrès accomplis en matière de technologies et d'organisation, ce besoin de qualifications concerne tous les membres de la population active potentielle, qu'ils occupent ou non un emploi. L'investissement dans la connaissance est une nécessité constante et le restera à moyen, et à long terme.

Toutefois, il importe de garder présent à l'esprit que, pour être tout à fait efficaces, les politiques de formation doivent s'accompagner de nombreuses créations d'emplois au sein de l'économie, afin que les personnes qui suivent ces programmes de reconversion trouvent effectivement un emploi à la sortie. Dans le cas contraire, ces efforts coûteux ne peuvent pas totalement aboutir, ce qui, au niveau des personnes, est une source de grande frustration.

Il est également intéressant de noter qu'à l'heure actuelle, le chômage cyclique (environ 2 % de la population active) et près de la moitié (4 %) des 9 % restants de la population active<sup>4</sup> qui constituent la part non cyclique du chômage correspondent à des personnes toujours engagées dans le mouvement normal de rotation du marché de l'emploi, dans la mesure où elles pourraient aisément retourner au travail, moyennant une reconversion (limitée), pour autant qu'il se crée des emplois en nombre suffisant. Autrement dit, sur les 10,7 % d'actifs actuellement au chômage, environ 6 % pourraient réintégrer assez rapidement le marché du travail s'ils se voyaient proposer un emploi. Ainsi, malgré l'existence de goulets d'étranglement dans quelques secteurs précis, rien ne prouve que les qualifications qui sont celles d'une grande partie de la population active soient réellement dépassées ou ne suffisent pas à garantir son aptitude à l'emploi. Dans l'immédiat, le véritable blocage se situe au niveau de la création nette d'emplois par l'économie.

Enfin, à plus long terme, il serait même possible de résorber une partie du chômage structurel au sens strict (environ 5 % de la population active) en mettant en œuvre des politiques d'emploi actives et d'autres mesures structurelles (voir la section 4.5 infra), pour autant que l'économie crée les emplois nécessaires.

### **2.4. Croissance, productivité et emploi**

Pour atteindre un niveau d'emploi élevé dans l'Union, comme le prescrit le Traité (article 2), il sera indispensable d'obtenir, sur une période prolongée, une croissance bien supérieure à celle de la productivité du travail dans l'ensemble de l'économie, quel que soit le rythme de cette progression. Ces vingt dernières années, la productivité globale du travail s'est accrue de manière régulière dans l'Union, au rythme de 2 % par an en moyenne<sup>5</sup>. Cette croissance a résulté, dans des proportions à

---

<sup>4</sup> Voir *Économie européenne*, n° 59, 1995, étude analytique n° 3.

<sup>5</sup> Dans l'hypothèse d'une croissance stable de la productivité, égale à 2 % l'an, une croissance tendancielle du PIB réel de 2 % par an permettra simplement de garder un niveau d'emploi constant. Étant donné, de surcroît, que l'offre de travail est encore susceptible d'augmenter d'environ 0,4 % à 0,5 % par an à moyen terme, la croissance du PIB réel doit être supérieure à 2,5 % pour entraîner une réduction du chômage.

peu près égales, des progrès technologiques et organisationnels (productivité globale des facteurs) et d'un phénomène de substitution du capital au travail au niveau macroéconomique<sup>6</sup>.

Le progrès technologique étant la principale source de richesse et d'amélioration de la qualité de vie sur le long terme, des mesures doivent être prises pour maintenir, et même accélérer, le rythme de l'évolution technologique. De telles mesures sont aussi nécessaires pour permettre à l'Union de rester compétitive dans une économie mondiale de plus en plus intégrée. Il faut également compter avec de puissants mécanismes, tels que la mondialisation, l'achèvement du marché intérieur et le passage à une économie fondée sur la connaissance, qui devraient, à l'avenir, favoriser l'accroissement tendanciel de la productivité globale des facteurs, mais aussi la substitution du capital au travail dans l'Union.

Au demeurant, pour ce qui est de la substitution du capital au travail au niveau macroéconomique, l'économie de l'Union s'est traditionnellement caractérisée par un degré de substitution relativement élevé et, en conséquence, par un accroissement de l'intensité capitaliste de la production plus rapide, par exemple, qu'aux États-Unis. Toutefois, l'analyse des données relatives à la période 1986-1990 montre que la modération salariale (et la rentabilité accrue qui en découle), conjuguée à de bonnes perspectives en matière de demande et à une forte croissance de l'investissement de capacité, peut réduire sensiblement le taux de substitution capital/travail. Par conséquent, si les salaires continuent d'évoluer dans le bon sens, on peut s'attendre à un nouveau ralentissement de ce processus. En même temps, parce qu'elle va dans le sens d'une plus grande rentabilité, la modération salariale accroît les chances de connaître une croissance plus forte, tirée par l'investissement, à mesure que les perspectives de la demande s'amélioreront. En intégrant les nouvelles technologies, ces nouveaux investissements contribueront à augmenter la productivité globale des facteurs et, dans la mesure où ils développeront les capacités de production, à ralentir le processus de substitution<sup>7</sup>. Pour une autre manière de freiner le processus de substitution, se reporter à la section 4.5.

### **3. L'UEM ET LES POLITIQUES MACROECONOMIQUES PROPICES A LA CROISSANCE ET A L'EMPLOI**

#### **3.1. Le consensus consacré par les grandes orientations et le nouveau cadre de mise en œuvre des politiques dans l'UEM**

Dans le cadre des grandes orientations de politique économique, un solide consensus s'est dégagé à l'échelle de l'Union européenne sur une stratégie macroéconomique commune, visant à obtenir une croissance soutenue, portée par l'investissement, et à créer des emplois à moyen terme sans susciter de tensions inflationnistes. Cette stratégie comporte trois grands volets, qui peuvent être résumés comme suit:

- une politique monétaire axée sur la stabilité;
- des efforts soutenus d'assainissement des finances publiques dans la plupart des États membres, conformément aux objectifs du Pacte de stabilité et de croissance;
- une évolution des salaires nominaux compatible avec l'objectif de stabilité des prix; en même temps, l'évolution des salaires réels par rapport aux gains de productivité doit tenir compte de la nécessité d'accroître la rentabilité de l'investissement et de préserver le pouvoir d'achat des travailleurs.

---

<sup>6</sup> Pour une analyse détaillée, voir le "Rapport économique annuel 1997", *Économie européenne*, n° 63, 1997.

<sup>7</sup> L'expérience de l'Irlande le démontre, semble-t-il, encore plus clairement. Depuis le milieu des années 1980, ce pays a fait preuve d'une rigueur salariale macroéconomique beaucoup plus marquée que la moyenne communautaire (ainsi, sur la période 1991-1997, la progression des salaires réels a été inférieure de 1,5 point de pourcentage à la croissance tendancielle de la productivité du travail (4 %), alors que l'écart n'a été que de 1.1 point de pourcentage dans l'Union, où la productivité du travail a augmenté de 2 % par an). Il en a résulté un net ralentissement du processus de substitution capital/travail, mais la croissance de la productivité du travail s'est poursuivie au même rythme, notamment grâce au développement des investissements de capacité intégrant le progrès technique. En même temps, en Irlande, l'activité économique et l'emploi ont crû à des taux élevés (en taux annuel moyen de 6½ % et 2½ % respectivement). Aux Pays-Bas, en revanche, la modération salariale, conjuguée à des réformes du marché du travail (concernant en particulier le travail à temps partiel) a certes permis, depuis 1983, de ralentir ce phénomène de substitution, mais elle a aussi entraîné un accroissement de la productivité apparente du travail.

L'idée sous-jacente est que "plus la tâche de stabilisation assignée à la politique monétaire sera facilitée par une politique budgétaire et une évolution des salaires appropriées, plus les conditions monétaires, y compris les taux de change et les taux d'intérêt à long terme, favoriseront la croissance et l'emploi"<sup>8</sup>.

Le cadre des politiques macroéconomiques dans l'UEM, défini par le Traité et complété par le Pacte de stabilité et de croissance, ainsi que par le nouveau mécanisme de change, est le fruit de ce consensus, qu'il viendra à son tour renforcer. La réalisation de l'UEM augmente donc les chances d'éviter les trois principaux obstacles qui, à plusieurs reprises, ont prématurément mis un terme à la croissance économique et à la création d'emplois dans l'Union (voir la section 1.1 supra). En effet:

- ◆ *les perturbations des taux de change seront désormais exclues entre les pays participants*, et le taux de change de l'euro vis-à-vis des monnaies des États membres non participants devrait être stable, surtout si ceux-ci font partie du nouveau mécanisme de change, ce qui devrait être le cas des pays faisant l'objet d'une dérogation. Plus nombreux seront les pays participant à la monnaie unique, plus grands seront les avantages du marché unique. En outre, compte tenu de l'importance de la future zone euro dans l'économie mondiale, l'euro pourrait contribuer à stabiliser les relations monétaires internationales. Cette possibilité est encore renforcée par l'engagement qu'ont pris les responsables politiques des deux côtés de l'Atlantique de poursuivre des politiques macroéconomiques axées sur la stabilité. Il est probable que le commerce extra-communautaire, (qui ne représente qu'environ 10 % du PIB de l'Union) en profitera également;
- ◆ *les conflits de stabilité seront plus facilement évités*. Les dispositions du Traité (articles 104 à 104 C)<sup>9</sup> et le Pacte de stabilité et de croissance, qui vise à l'obtention d'une position budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire dans des conditions conjoncturelles "normales", réduisent indéniablement les risques de conflit entre politiques budgétaires et monétaires, ce qui permet aussi de maintenir durablement les taux d'intérêt à long terme à un faible niveau. Étant donné, en outre, que les variations de taux de change entre pays participants seront exclues et que la BCE aura pour mission de maintenir la stabilité des prix, les partenaires sociaux auront davantage de responsabilités dans la détermination des salaires et pourront, grâce à ces deux facteurs, conclure plus facilement des accords salariaux conformes aux objectifs de stabilité et de croissance. Enfin, dans l'UEM, l'intégration accrue des marchés de produits et la concurrence plus vive qu'il y régnera favoriseront et encourageront la discipline en matière de salaires et de prix;
- ◆ *l'investissement bénéficiera d'un environnement plus stable, caractérisé par une réduction des risques*. La monnaie unique créera une zone de stabilité macroéconomique et de faible inflation, offrant ainsi aux entreprises un cadre propice aux projets et aux investissements. Ce contexte de stabilité favorisera donc l'investissement, dont l'expansion ne sera pas brusquement et prématurément interrompue par des conflits de stabilité ou des turbulences monétaires. De surcroît, l'instabilité moins grande des taux de change, de l'inflation, des taux d'intérêt et de l'activité économique réduira le taux de rendement requis pour les décisions d'investissement. L'euro viendra compléter le marché unique en stimulant la concurrence et en créant de nouvelles possibilités d'investissement. Pour toutes ces raisons, la stabilité apportée par l'UEM contribuera de manière décisive à l'élimination du troisième obstacle à la croissance, c'est-à-dire le développement insuffisant des capacités productives par rapport à l'accroissement de la productivité du travail.

En résumé, l'UEM permettra de mener à bien le rééquilibrage fondamental des politiques macroéconomiques engagé dans l'Union et qui commence déjà à donner les résultats escomptés.

Comme l'a souligné la résolution du Conseil européen de Luxembourg sur la "coordination des politiques économiques durant la troisième phase de l'UEM", le dosage du « policy mix » dans le cadre de l'UEM exigera, au niveau de l'Union, une surveillance et une coordination plus

---

<sup>8</sup> Voir « Les grandes orientations des politiques économiques de 1997 », *Économie européenne*, n° 64, 1997.

<sup>9</sup> Article 104: interdiction du financement des déficits publics par les autorités monétaires; article 104 A: interdiction de l'accès privilégié des autorités publiques aux marchés financiers; article 104 B: interdiction à la Communauté et aux autorités publiques des États membres de répondre des engagements d'autres autorités publiques; article 104 C: obligation d'éviter les dettes et déficits publics excessifs.

étroites des politiques économiques, aussi bien entre les États membres qu'entre les acteurs intervenant dans ces décisions. Cela inclut notamment l'examen attentif de l'évolution macroéconomique dans les États membres et du taux de change de l'euro, la surveillance des situations et des politiques budgétaires, le suivi des mesures structurelles concernant le marché du travail et les marchés de produits et de services, ainsi que de l'évolution des coûts et des prix, et, enfin, la promotion de réformes fiscales pour accroître l'efficacité et décourager la concurrence fiscale préjudiciable.

Cette coordination accrue sera parfaitement conforme au principe de subsidiarité, puisqu'elle respectera les prérogatives dont jouissent les gouvernements nationaux en ce qui concerne la définition des politiques structurelles et budgétaires, sans préjudice des dispositions du Traité et du Pacte de stabilité et de croissance. Elle respectera aussi l'indépendance du SEBC et au rôle du Conseil Ecofin en tant qu'organe central de décision, de même que les traditions nationales et les compétences que chaque pays reconnaît aux partenaires sociaux dans le processus de formation des salaires.

Enfin, il conviendra de développer les grandes orientations de politique économique pour en faire un instrument efficace, permettant d'assurer une convergence durable, en définissant des orientations plus concrètes, mieux adaptées aux spécificités nationales et plus axées sur des mesures propres à accroître le potentiel de croissance des États membres et, par conséquent, l'emploi.

### **3.2. La politique monétaire**

La politique monétaire dans la zone euro sera sous la responsabilité de la BCE et du SEBC. Conformément à l'article 105, paragraphe 1, son objectif principal sera de maintenir la stabilité des prix et, sans préjudice de cette mission, de contribuer à la réalisation des objectifs économiques de l'Union définis à l'article 2, qui incluent notamment une croissance soutenue et non inflationniste et un niveau élevé d'emploi.

La crédibilité de la BCE en tant que garante de la stabilité des prix est d'une importance cruciale, pour le maintien de faibles taux d'intérêt à long terme et pour influencer favorablement sur le comportement de ceux qui fixent les prix et les salaires. Cette crédibilité est un atout essentiel dans l'obtention de niveaux plus élevés d'investissement, de croissance et d'emploi.

La crédibilité de la BCE comme gardienne de la stabilité des prix est assurée non seulement par la clarté de son objectif, mais aussi par l'indépendance, garantie par le Traité, de la BCE et de son Conseil des gouverneurs. La BCE et l'euro jouiront donc, dès le départ, d'une crédibilité aussi grande que n'importe quelle banque centrale existante et n'importe quelle autre grande devise. L'évolution des marchés financiers à l'approche de l'UEM le confirme clairement. Dans les pays qui se sont montrés déterminés à remplir les critères de convergence et à participer à l'UEM, les taux d'intérêt à long terme ont baissé pour se rapprocher de ceux des pays membres du mécanisme de change qui enregistraient les meilleurs résultats. Ces taux sont même tombés à des niveaux historiquement bas en Allemagne, pays traditionnellement considéré comme ayant la banque centrale la plus crédible et la monnaie la plus stable. Le fait que les taux d'intérêt nominaux aient atteint des minima historiques en Allemagne et dans d'autres pays, indique de manière évidente que l'euro et la BCE bénéficieront, d'entrée de jeu, d'un crédit comparable à celui des États membres présentant les meilleurs résultats.

Enfin, il est essentiel de rappeler que, plus la mission stabilisatrice de la politique monétaire sera facilitée par une politique budgétaire saine, inspirée du Pacte de stabilité et de croissance, et par une évolution appropriée des salaires conforme aux impératifs de stabilité et de croissance, plus la tâche de la politique monétaire en sera allégée, et plus les conditions monétaires, notamment le taux de change de l'euro et les taux d'intérêt à long terme, évolueront dans un sens favorable à la croissance et à l'emploi, ce qui constituera un net progrès par rapport à la période "pré-UEM".

Pour sa part, la Banque centrale européenne devra donc, conformément à l'article 105, paragraphe 1, du Traité, poursuivre de manière déterminée et crédible son objectif principal de maintien de la stabilité des prix, mais elle devra aussi "sans préjudice de [cet] objectif, apporte[r] son soutien aux politiques économiques générales dans la Communauté, en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de la Communauté, tels que définis à l'article 2", et notamment des objectifs de croissance et d'emploi.

### 3.3. La politique budgétaire

Dans l'UEM, les politiques budgétaires resteront de la compétence des gouvernements nationaux, mais elles seront soumises aux contraintes du Traité et du Pacte de stabilité et de croissance, qui souligne la nécessité de présenter des budgets équilibrés dans des conditions économiques "normales" et explicite les principales dispositions du Traité relatives à la politique budgétaire. Ces dispositions législatives sont nées du constat que des politiques budgétaires saines sont indispensables à l'obtention d'une croissance durable et non inflationniste et d'un niveau élevé d'emploi. En effet, outre qu'elles faciliteront la tâche de la politique monétaire en ce qui concerne le maintien de la stabilité des prix, ces politiques auront les effets suivants:

- ◆ en permettant d'abaisser les taux d'intérêt à long terme, *elles exerceront sur l'investissement privé un effet d'attraction (« crowding in »)*; dans la mesure où l'État cesse alors d'absorber l'épargne privée et contribue, au contraire, à accroître l'épargne nationale, le taux d'investissement peut augmenter sans pour autant - toutes choses étant égales par ailleurs - créer des tensions au niveau de la balance des paiements et des taux d'intérêt à long terme;
- ◆ *elles créeront la marge de manœuvre nécessaire pour faire face aux aléas de la conjoncture*; cet aspect sera particulièrement important après l'introduction de la monnaie unique, car, en cas de choc d'ampleur nationale, l'ajustement dépendra davantage de la politique budgétaire;
- ◆ en réduisant le ratio de la dette publique et, par voie de conséquence, le service de la dette, elles faciliteront *la réorientation des dépenses publiques vers des utilisations plus productives et l'allègement des impôts et des cotisations de sécurité sociale, tout en rendant le système d'imposition plus favorable à l'emploi*; elles permettront aussi de se préparer aux conséquences budgétaires du vieillissement de la population.

Les aspects budgétaires feront également partie intégrante du mécanisme renforcé de surveillance et de coordination multilatérales des politiques économiques, adopté lors du Conseil européen de Luxembourg. Cette coordination facilitera, dans chaque État membre participant et dans l'ensemble de la zone euro, la poursuite de politiques budgétaires appropriées tenant compte de l'orientation actuelle et prévisible des politiques monétaires, de la situation économique et de ses perspectives d'évolution, etc.

Certains ont affirmé que cet engagement en faveur de la discipline budgétaire déboucherait sur une orientation budgétaire exagérément restrictive, ce qui risquerait d'aggraver les fluctuations de l'activité économique. Mais cet argument ne tient pas compte du fait que, grâce au "cercle vertueux" né des efforts considérables déjà accomplis, de la baisse des taux d'intérêt et de l'allègement général du fardeau de la dette publique, il sera beaucoup plus facile, si la croissance suit la trajectoire escomptée à moyen terme, de ramener les déficits budgétaires de 3 % à 0 % du PIB que de les ramener à 3 %, comme cela a été le cas dans un premier temps.

Les critiques perdent également de vue le fait que l'utilisation des politiques fiscales comme instrument de stabilisation est devenue de plus en plus difficile au cours des 30 dernières années. Durant cette période, les États membres ayant des déficits et des niveaux d'endettement relativement élevés ont souvent été contraints de suivre des politiques budgétaires restrictives dans les phases de ralentissement économique. L'assainissement budgétaire permettra de regagner cette marge de manœuvre.

Une situation budgétaire proche de l'équilibre ou excédentaire dans des conditions conjoncturelles normales offre une marge suffisante pour affronter jusqu'aux plus graves perturbations sans s'écarter de la valeur de référence de 3 %. Dans des circonstances exceptionnelles (prévues par le Pacte de stabilité et de croissance), les États membres seront autorisés à dépasser cette valeur. En revanche, certains États membres devront prévoir un excédent budgétaire lorsque la conjoncture sera favorable, afin d'atteindre l'objectif du pacte, qui vise à ce que la situation des finances publiques reste soutenable durant toutes les phases du cycle économique. La mise en œuvre de politiques budgétaires saines accroîtra aussi, selon toute probabilité, l'efficacité des stabilisateurs automatiques. Les démonstrations de discipline budgétaire conforteront les agents économiques dans l'idée qu'en période de récession, une augmentation du déficit n'entraînera pas de perturbation durable des finances publiques, ce qui limitera les répercussions négatives que pourrait avoir une hausse des taux d'intérêt.

Au cours de l'année passée, les États membres ont présenté de nouveaux programmes de convergence, ou des programmes actualisés, indiquant leurs objectifs budgétaires à moyen terme. Tous prévoient, pour les années à venir, la poursuite de l'amélioration de la situation budgétaire, assurant ainsi une progression régulière vers des soldes budgétaires proches de l'équilibre ou excédentaires. Le redressement des finances publiques est facilité par la perspective d'une reprise de la croissance et de l'emploi. En outre, dans de nombreux pays, la forte réduction des taux d'intérêt intervenue ces dernières années n'a pas encore produit tous ses effets. Dans la plupart des cas, ces gains résultant de l'évolution de la conjoncture et des taux d'intérêt s'accompagnent de nouvelles améliorations, certes modestes, de la situation budgétaire structurelle hors charges d'intérêts.

Étant donné les efforts considérables consentis ces dernières années, et qui ont déjà produit des résultats positifs, il est essentiel que les États membres persévèrent dans la réalisation des objectifs budgétaires définis dans leurs récents programmes de convergence. Les possibilités offertes par l'amélioration de la conjoncture doivent être mises à profit pour redresser la situation des finances publiques et atteindre l'objectif de quasi-équilibre ou d'excédent le plus rapidement possible. Il est tout aussi important d'éviter les erreurs de politique économique dans d'autres domaines, et notamment les mesures qui pourraient alourdir le coût du travail et exacerber les tensions inflationnistes, risquant ainsi de provoquer une envolée des taux d'intérêt ou d'interrompre prématurément le développement des entreprises et l'expansion de l'investissement.

Pour être conforme aux grandes orientations de politique économique, la réduction des déficits budgétaires doit continuer de se faire essentiellement par la maîtrise des dépenses, et non par des augmentations d'impôt. Jusqu'à présent, les résultats spectaculaires obtenus en matière d'assainissement budgétaire au niveau de l'Union dans son ensemble (dont le déficit est passé de 6,1 % du PIB en 1993 à 2,6 % en 1997) sont entièrement dus à l'abaissement du niveau des dépenses totales en proportion du PIB (de 52,4 % en 1993 à 48,7 % en 1997), puisque la pression fiscale globale est restée pratiquement constante (46,3 % du PIB en 1993 et 46 % en 1997).

Il n'en reste pas moins qu'après avoir ramené leur déficit budgétaire à 3 % du PIB ou moins, certains États membres (notamment les Pays-Bas, mais aussi, plus récemment, l'Allemagne) se sont lancés, ou ont projeté de le faire, dans une stratégie de réduction simultanée du déficit budgétaire et du poids de la fiscalité. Ce type de programme est motivé par la double nécessité de maîtriser la croissance des dépenses publiques et de promouvoir le dynamisme économique, de manière à garantir des conditions propices à une croissance soutenue et à la création d'emplois. Vu l'importance des distorsions et des désincitations inhérentes à un niveau élevé de taxation, une telle stratégie semble tout à fait judicieuse, pourvu qu'elle ne menace pas les progrès futurs et constants vers des positions budgétaires saines.

Les exercices des grandes orientations qui se sont succédé ont dégagé deux principes généraux en vue d'une hiérarchisation des dépenses: (i) il s'agit de privilégier la maîtrise de la consommation publique, du provisionnement des retraites du secteur public, des dépenses de santé et des politiques et subventions passives en faveur de l'emploi, et (ii) de donner la priorité aux activités productives, telles que l'investissement en infrastructures et en capital humain, et aux politiques d'emploi actives. Dans la mesure où une telle restructuration conduirait à une réduction du nombre de personnes en âge de travailler bénéficiant des transferts sociaux et/ou à une augmentation de l'emploi, cela contribuerait à améliorer les situations budgétaires à moyen terme. A posteriori, il s'avère cependant que plusieurs États membres ont éprouvé des difficultés à appliquer ces principes. Par exemple, pour l'ensemble de l'Union, la formation de capital du secteur public en proportion du PIB est passée, en moyenne, de 2,9 % en 1992 à 2,2 % actuellement, et l'on constate une certaine lenteur dans le passage de politiques passives de l'emploi à d'autres plus actives. On peut donc se demander si, à l'avenir, ces dépenses ne devraient pas être mieux préservées du processus d'assainissement général.

En ce qui concerne le système d'imposition, les grandes orientations et les lignes directrices pour l'emploi de 1998 ont recommandé, pour la plupart des États membres, une réduction globale du poids des cotisations sociales ou des coïns fiscaux, afin d'inverser la tendance à l'accroissement de la charge fiscale supportée par la main œuvre salariée (la proportion est passée de 35 % en 1980 à plus de 42 % actuellement). Il est essentiel que les décisions sur le rythme et les modalités des efforts accomplis en vue de réduire la charge fiscale qui pèse sur le travail soient prises dans le but de maximiser leurs effets sur l'emploi tout en favorisant des finances publiques saines. Dans une optique

plus large, outre cette réduction globale du niveau général d'imposition, préconisée par le Conseil européen d'Amsterdam et les grandes orientations de 1997, la Commission estime qu'il est essentiel d'arriver à une plus grande cohérence fiscale dans toute l'Union. À cet effet, suite à l'adoption d'un code de conduite en décembre 1997, et conformément à la résolution du Conseil européen de Luxembourg sur la coordination des politiques économiques, qui réclame explicitement des "...réformes fiscales de nature à améliorer l'efficacité et des mesures dissuasives à l'encontre d'une concurrence fiscale préjudiciable", la Commission s'efforcera de parvenir à un accord dans d'autres domaines importants, comme la taxation des revenus du capital et l'établissement d'un cadre communautaire pour la taxation des produits énergétiques. Ces aspects seront développés dans les sections 4.4 et 4.5.

### 3.4. L'évolution des salaires

Dans l'UEM, la détermination des salaires reste de la compétence des partenaires sociaux au niveau national, régional ou sectoriel, voire à un niveau plus décentralisé, selon les traditions respectives. Comme le souligne la résolution du Conseil d'Amsterdam sur la croissance et l'emploi, les partenaires sociaux ont la responsabilité de veiller à ce que les hausses de salaires soient conciliables avec un niveau élevé d'emploi et de mettre sur pied un cadre institutionnel approprié pour la formation des salaires. Le dialogue social joue un rôle clé dans l'obtention des résultats escomptés. C'est la raison pour laquelle les grandes orientations ont appelé la Commission à continuer de promouvoir le dialogue social européen, notamment en ce qui concerne les questions macroéconomiques, sur la base des conclusions de ces mêmes grandes orientations. Les gouvernements nationaux continuent de jouer un rôle considérable dans la fixation des salaires, non seulement parce que le secteur public est un employeur de premier plan, mais aussi parce qu'ils arrêtent le cadre macroéconomique et les réglementations relatives au marché du travail qui régissent l'activité des partenaires sociaux.

Les critères caractéristiques d'une évolution des salaires propice à l'emploi dans l'UEM ne diffèrent en rien de ceux qui ont déjà été définis dans le cadre des grandes orientations de politique économique: (i) la hausse des salaires nominaux doit être compatible avec la stabilité des prix; (ii) la hausse des salaires réels par rapport à la productivité doit tenir compte de la nécessité d'accroître la rentabilité de l'investissement et de soutenir le pouvoir d'achat des salariés; (iii) les conventions collectives doivent mieux refléter, et de manière pragmatique, les écarts de productivité liés aux qualifications, à la région et, dans une certaine mesure, au secteur. Ces recommandations relatives à l'évolution des salaires ne s'appliquent pas seulement aux pays qui participeront à l'UEM, mais aussi aux autres États membres, qui devraient faire preuve du même engagement en faveur de politiques de stabilité<sup>10</sup>.

La crédibilité du cadre macroéconomique de l'UEM et l'intensification de la concurrence dans la zone euro devraient renforcer la discipline sur le plan des salaires et des coûts. Les *conditions* seront plus propices au maintien d'une croissance tendancielle appropriée des salaires, car l'UEM se caractérisera par une inflation faible, dont la BCE sera garante, et moins fluctuante, puisque les brusques variations de taux de change seront exclues entre les pays participants. L'objectif de stabilité des prix, qui est un objectif déclaré et crédible, facilitera des accords sur des hausses salariales modérées et appropriées. Dans les pays où les partenaires sociaux seront d'accord pour modérer la progression des salaires dans l'intérêt de l'emploi, ils ne risqueront plus de voir les effets bénéfiques de cette modération sur l'emploi compromis par une appréciation de la monnaie vis-à-vis des partenaires de l'UEM. Quant aux *incitations* à la discipline salariale, elles seront également renforcées, puisque les politiques monétaires et de change nationales ne pourront plus cautionner des hausses salariales irresponsables et inadaptées.

Si des accords salariaux non conformes à ces règles générales devaient être conclus au niveau national ou régional, ils n'entraîneraient pas nécessairement une accélération de l'inflation dans toute l'Union monétaire. Même dans le pays ou la région en question, il est probable que la perte de compétitivité qui en résulterait se traduirait moins par une recrudescence de l'inflation que par un accroissement des importations en provenance d'autres régions, puisque dans le cadre de l'Union monétaire et du marché intérieur, l'offre présentera une très grande élasticité. Sachant que cette baisse de compétitivité risquerait de nuire à l'emploi dans le pays ou la région, les partenaires sociaux éviteront vraisemblablement d'en arriver à cette situation.

---

<sup>10</sup> Voir aussi « La politique salariale et l'emploi dans l'Union économique et monétaire », avis du Comité de politique économique à l'intention de l'Ecofin, octobre 1997.

Cela étant, l'existence d'écart nationaux ou régionaux en matière d'évolution salariale seront toujours possibles et nécessaires dans l'UEM, surtout si certains pays sont engagés dans une dynamique de rattrapage. Les pays qui comblent leur retard enregistrent généralement un accroissement tendanciel de la productivité plus important dans le secteur exposé, ce qui leur permet d'accélérer la progression des salaires réels sans remettre en cause leur niveau de compétitivité et de rentabilité. L'évolution de l'Irlande depuis le milieu des années 1980 en est une bonne illustration. L'application continue d'une politique de modération des salaires nominaux s'est traduite par un développement de l'investissement et par une plus forte hausse de la productivité, qui ont à leur tour permis d'augmenter les salaires réels à un rythme nettement supérieur à la moyenne communautaire, sans répercussions sur l'inflation et la compétitivité, et sans nuire au dynamisme de la croissance et de l'emploi (voir également la note de bas de page n° 7, page 8).

S'il est vrai que, d'une manière générale, les partenaires sociaux seront investis d'une plus grande responsabilité en ce qui concerne l'évolution de l'emploi, deux points particuliers méritent d'être soulignés. Premièrement, la transparence accrue des niveaux de salaires et de coûts entre États membres, liée à l'existence d'une monnaie unique et à l'élimination des fluctuations de change, peut certes entraîner une plus grande mobilité de la main-d'œuvre, mais elle peut aussi, dans les pays à faible niveau de rémunération, amener les salariés à revendiquer les mêmes rémunérations que dans les autres pays. Comme il a été indiqué plus haut, une hausse des salaires plus rapide que ne le justifient les niveaux de productivité se traduirait, pour le pays ou la région en cause, par une perte de compétitivité et par une moindre rentabilité de l'investissement, ce qui en ferait un lieu de production moins attractif. Cette situation affecterait les exportations de ce pays ou de cette région, aurait un effet dissuasif sur l'investissement et augmenterait le chômage. Par un processus de réduction des effectifs et de substitution du capital au travail, la productivité du travail pourrait peu à peu remonter à un niveau équivalent à celui des salaires. Mais un tel processus impliquerait de nouvelles suppressions d'emplois et une nouvelle aggravation du chômage. Telles sont les raisons pour lesquelles il convient d'éviter «l'imitation salariale»<sup>11</sup>.

Deuxièmement, du fait que les politiques monétaires et de change nationales seront transférées au niveau de l'Union, les autres instruments d'ajustement seront davantage sollicités en cas de perturbations à l'échelon national. Il importera tout particulièrement, après un choc asymétrique, de veiller à ce que les mesures d'ajustement des salaires favorisent la reprise de la croissance et de l'emploi (voir également la section 4.2).

## **4. L'UEM ET LES POLITIQUES STRUCTURELLES FAVORABLES A LA CROISSANCE ET A L'EMPLOI**

### **4.1. Concepts, subsidiarité et cohérence communautaire**

Le processus de convergence engagé à Maastricht a permis de définir plus clairement, et de manière remarquablement consensuelle, le rôle que pouvaient jouer les politiques macroéconomiques dans le renforcement de la croissance et de l'emploi. Il n'a pas encore été possible de parvenir au même consensus en ce qui concerne les politiques structurelles. Néanmoins, au niveau communautaire, on avance à grands pas vers une rationalisation du débat, grâce aux procédures prévues par le programme d'achèvement du marché intérieur, par les grandes orientations des politiques économiques et par le titre "Emploi" du traité d'Amsterdam.

Il ne fait aucun doute que les politiques structurelles ont un rôle décisif à jouer dans la stimulation de la croissance économique, le rétablissement de la compétitivité et l'amélioration des niveaux d'emploi. En termes économiques, ce rôle consiste essentiellement à faire en sorte que le processus de croissance macroéconomique soit exempt de tensions, que l'Union soit plus compétitive (et dispose ainsi d'un potentiel de productivité plus important), et que la croissance crée davantage d'emplois et soit plus respectueuse de l'environnement. Mais pour être réellement efficaces, ces politiques ne doivent pas être en contradiction avec la poursuite de politiques macroéconomiques saines. À cet égard, il est essentiel que les coûts budgétaires des réformes structurelles soient maîtrisés et qu'ils ne compromettent pas le processus d'assainissement. Enfin, les retombées économiques positives de ces mesures sont étalées dans le temps et elles sont, évidemment, plus grandes en période d'expansion économique.

---

<sup>11</sup> L'analyse des écarts actuels entre les régions d'Europe pour ce qui est du coût du travail donne à penser que ces écarts sont en grande partie le reflet de disparités en termes de productivité du travail.



La plupart des politiques structurelles relèvent de la compétence des gouvernements nationaux et des partenaires sociaux. Il est évident que le principe de subsidiarité doit être respecté dans ces domaines. Mais, il est également clair que les États membres doivent, lorsqu'ils mettent ces politiques en œuvre, tenir compte d'un certain nombre de principes et de l'impératif de cohérence au niveau de l'Union. Parmi ces principes figurent notamment (i) le principe, posé par le Traité, d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre; (ii) la nécessité de ne pas entraver le bon fonctionnement du marché intérieur; (iii) le principe de cohérence par rapport à la stratégie macroéconomique; (iv) le respect de certaines valeurs sociales et de l'égalité des chances, et enfin (v) le respect de l'environnement. En combinant surveillance communautaire, actions communes et diffusion des pratiques nationales, il est possible, dans le plein respect du principe de subsidiarité, d'améliorer les résultats des États membres et de l'Union en matière de compétitivité, de croissance et d'emploi.

Enfin, le Conseil européen d'Amsterdam a demandé, dans sa résolution sur la croissance et l'emploi, que les grandes orientations de politique économique mettent davantage l'accent sur la coordination des politiques macroéconomiques et structurelles en tant que facteurs de croissance et d'emploi. Cette résolution invite aussi l'Union elle-même à compléter les mesures prises au niveau national en mettant à contribution toutes les politiques communautaires ayant une incidence sur la croissance et l'emploi, par exemple la réalisation des RTE et la politique de recherche-développement, et en élargissant les compétences de la Banque européenne d'investissement, afin qu'elle puisse financer le développement de projets de haute technologie dans les PME, étudier les possibilités d'intervenir dans les domaines de l'éducation, de la rénovation urbaine et de la protection de l'environnement, et, enfin, intensifier ses interventions en faveur des projets de RTE prioritaires adoptés à Essen. La Commission a aussi proposé la création, à l'expiration du traité CECA, d'un fonds de recherche dans le domaine du charbon et de l'acier.

#### **4.2. Un besoin accru d'ajustement structurel dans le cadre de l'UEM**

Dans l'Union, la mise en œuvre des réformes structurelles s'est faite, jusqu'à présent, de façon inégale, puisque des progrès considérables ont été accomplis dans certains domaines, notamment les marchés de produits, tandis que d'autres n'ont guère évolué, à commencer par les marchés de l'emploi. Si des efforts s'imposent en tout état de cause, pour éliminer définitivement les déficiences structurelles qui affectent profondément les économies européennes, l'urgence de ces efforts est accrue par le lancement imminent de l'UEM. L'introduction d'une monnaie unique réduit le nombre d'instruments dont disposent les autorités nationales pour faire face aux perturbations qui affectent diversement les économies et qui ne peuvent plus être corrigées ou atténuées par un ajustement des taux de change nominaux.

Certains observateurs pensent que les États membres de l'UEM ne seront pas suffisamment équipés pour affronter les chocs économiques, et notamment les chocs asymétriques, dont les effets varient selon les pays. Rappelons tout d'abord que l'instrument du taux de change ne vaut qu'en cas de choc réel, temporaire et limité au pays même. Or, de tels chocs sont aujourd'hui exceptionnels. En outre, il y a tout lieu de penser que les chocs asymétriques n'auront qu'une incidence limitée dans l'UEM et ce, pour plusieurs raisons. Par le passé, le caractère asymétrique de telles perturbations était considérablement renforcé par l'existence de politiques monétaires, budgétaires et de change divergentes. Dans l'UEM, la poursuite d'une politique monétaire et de change commune et l'existence d'un consensus et de contraintes en matière de politique budgétaire réduiront considérablement la fréquence et l'ampleur de ces chocs, améliorant ainsi les perspectives de convergence cyclique. Enfin, même si la plupart des États membres ont déjà des structures industrielles très diversifiées (plus encore que les États-Unis), l'intégration accrue des marchés de produits pourrait, à en juger par l'expérience historique de l'Union, stimuler le commerce intrasectoriel entre États membres et accentuer davantage la diversification de l'industrie.

En cas de choc asymétrique, la réaction que devraient avoir les pouvoirs publics dépendrait de la nature même du choc. S'il s'agit d'une perturbation temporaire de la demande intérieure, il suffira de laisser agir les stabilisateurs automatiques, en les accompagnant éventuellement d'autres mesures budgétaires pour en atténuer l'impact négatif sur la demande. Comme il a déjà été indiqué, le Pacte de stabilité et de croissance permettra, après une période de rodage, de faire jouer ces mécanismes, et les stabilisateurs budgétaires automatiques seront plus efficaces dans les États membres de l'UEM qu'ils ne le sont, par exemple, dans les différents États fédérés américains, qui bénéficient pourtant de

transferts budgétaires nets de l'État fédéral. Mais, outre les stabilisateurs budgétaires, certains chocs, notamment ceux qui affectent la compétitivité ou le solde extérieur du pays, peuvent imposer un ajustement des prix relatifs qui, dans le cadre de l'UEM, ne peut être obtenu qu'en agissant sur le taux de croissance des salaires, sur les marges de profit ou sur l'accroissement de la productivité. Cela confirme la nécessité, pour les États membres de l'Union, de poursuivre la réforme des marchés de produits et de services et des marchés de l'emploi de manière à en accroître la flexibilité et l'efficacité.

Si aucun pas décisif n'est fait pour améliorer la flexibilité des économies des États membres, les conséquences seront sérieuses: la croissance économique manquera du soutien nécessaire, les niveaux d'emploi n'augmenteront pas de manière significative et l'avancée des États membres vers une plus grande cohésion économique et sociale sera compromise. Cela étant, il est probable que l'UEM elle-même agira comme un catalyseur des réformes structurelles. En effet, la monnaie unique libérera des forces concurrentielles qui devraient renforcer les incitations à mener de telles réformes, augmentant ainsi les chances de réduire le chômage. Les responsables politiques ont reconnu que la flexibilité des marchés était importante pour les aides à opérer l'ajustement en cas de choc et pour accroître l'efficacité de leurs économies. En adoptant le Plan d'action en faveur du marché unique et les lignes directrices pour l'emploi de 1998, le Conseil a pris l'an dernier des initiatives décisives, qu'il est essentiel de mener à bien et de compléter, notamment au niveau national, par d'autres actions.

#### **4.3. Changements sectoriels dans le processus de croissance et les politiques structurelles**

Les progrès techniques et la mondialisation entraînent d'incessants changements structurels dans le cadre du processus de croissance. En exerçant une pression constante sur l'économie, dans le sens d'un maintien ou d'une amélioration de sa compétitivité et de sa productivité, ils déclenchent une dynamique de création et de destruction d'emplois. Dans les secteurs enregistrant d'importants gains de productivité, l'âpreté de la concurrence internationale et intra-communautaire entraîne une baisse des prix relatifs, qui permet à son tour de répercuter une grande partie de ces gains de productivité sur le reste de l'économie, par le biais du mécanisme des prix. Ce transfert de pouvoir d'achat induit par le marché autorise une augmentation des prix relatifs dans les secteurs caractérisés par de faibles gains de productivité et par une moindre pression concurrentielle, où il devient alors possible de créer des emplois rentables.

Il s'agit là d'un processus séculaire, clairement confirmé par les statistiques, qui suppose le bon fonctionnement du mécanisme des prix. Dans une large mesure, l'ouverture des marchés et les mesures de libéralisation et de déréglementation de secteurs auparavant fermés à la concurrence ont respecté cette condition. Néanmoins, pour que ce processus crée suffisamment d'emplois, deux autres préalables doivent être satisfaits: (i) le changement qui se produit au niveau sectoriel doit être accepté, y compris en ce qu'il implique une plus grande mobilité de la main-d'œuvre, il doit aussi s'accompagner d'efforts renouvelés pour améliorer la formation du capital humain, en particulier de la main-d'œuvre peu qualifiée, et il doit revêtir des formes socialement acceptables; (ii) le taux de croissance de l'ensemble de l'économie doit être suffisamment élevé pour que le solde entre créations et destructions d'emplois au niveau sectoriel soit positif et suffisamment significatif pour provoquer un recul du chômage.

Ces deux conditions sont étroitement liées. Plus la croissance économique globale sera forte, plus le processus de mutation sectorielle sera aisé et plus il sera facile d'en atténuer les conséquences sociales. Le surcroît de prospérité inhérent au progrès technique, à la mondialisation et à la réalisation du marché intérieur ne pourra pleinement se matérialiser que si les efforts consentis pour accroître la compétitivité et la productivité s'accompagnent d'une croissance suffisamment forte et d'une amélioration des niveaux d'emploi. Sur le plan structurel, il conviendra de veiller au bon fonctionnement des marchés de produits et de services, ainsi qu'à l'employabilité et à l'adaptabilité de la main-d'œuvre, ce qui confirme la nécessité d'une mise en œuvre déterminée des recommandations spécifiques formulées dans les lignes directrices pour l'emploi de 1998.

#### **4.4. Améliorer le fonctionnement des marchés de produits et de services**

Le fonctionnement des marchés de produits et de services recouvre de nombreux aspects.

Le processus de mutation sectorielle et l'interaction des prix relatifs, décrits à la section 4.3, supposent un fonctionnement parfait du mécanisme des prix dans l'Union. L'importance de la flexibilité des prix sera encore accrue après l'introduction de la monnaie unique. La politique de concurrence continuera donc de jouer un rôle déterminant dans le cadre de l'UEM, afin d'assurer que tant les comportements publics que privés n'amoindriront pas la concurrence effective sur des marchés plus globalisés et plus intégrés.

Dans l'Union, les marchés de produits et de services sont encore trop souvent régis par des réglementations dépassées ou corporatistes qui entravent leur développement. La suppression ou la modernisation de ces réglementations, pour autant qu'elle s'effectue de manière socialement acceptable, devrait favoriser l'esprit d'entreprise et permettre aux secteurs concernés de connaître une croissance plus rapide, exempte de tensions. Ces efforts de déréglementation sont d'autant plus nécessaires pour promouvoir la création et l'exploitation d'entreprises et pour encourager le développement du travail indépendant. Dans le même sens, on pourrait aussi promouvoir les modèles de production et de consommation soutenables d'un point de vue environnemental ainsi que de plus amples développements des eco-industries.

L'amélioration du fonctionnement des marchés des biens et des services exigera aussi l'achèvement prompt et complet du programme du marché unique, conformément au Plan d'Action de la Commission. Le Marché unique constitue la pierre angulaire de l'Union économique. En favorisant une allocation efficace des ressources et en renforçant la concurrence, il contribuera au bon fonctionnement des marchés, ce qui est essentiel pour la soutenabilité de l'Union monétaire.

Dans l'Union, subsistent d'importantes barrières à l'entrée des marchés de secteurs représentant approximativement la moitié du PIB de l'Union. Dans le secteur des biens, les principales barrières sont recensées dans les domaines des contrats publics et de la construction (qui, à lui seul, représentent 10% du PIB). Pour ce qui concerne les services, de telles restrictions sont fréquentes dans les services offerts à d'autres entreprises (services aux producteurs) mais aussi dans ceux offerts au consommateur final (services aux consommateurs). Ils comprennent d'une part les services clé pour l'industrie comme l'énergie, les télécommunications et le transport, les services financiers et les services, en particulier professionnels, aux entreprises, et d'autre part des services comme le commerce et la distribution, les services sociaux ou de proximité.

Parmi les services qui témoignent des restrictions les plus sévères on trouve la plupart des secteurs qui recèlent le plus gros potentiel de création d'emplois. Dans leur recherches des organisations de production les plus efficaces, les entreprises ont externalisés des services qui étaient auparavant fournis au sein de l'entreprise même. Ce processus a tiré la croissance des services aux producteurs, de même que celle du contenu incorporel des produits.

Plusieurs services d'infrastructure étaient par le passé fournis en majorité par des monopoles. Ici, la libéralisation des marchés peut d'abord entraîner des pertes d'emplois importantes parmi les fournisseurs établis, dès lors qu'ils exploitent rapidement le potentiel latent de gains de productivité possibles dans ces industries. Cependant, la libéralisation a aussi pour conséquence la croissance des nouveaux entrants sur le marché, le développement de nouveaux produits utilisant les services d'infrastructure et l'augmentation de l'investissement en biens de capital d'infrastructure. Cela signifie que la création d'emplois s'est avérée globalement positive dans les pays où la libéralisation a été menée à son terme. Le meilleur exemple est celui des télécommunications. Un marché compétitif dans ce domaine constitue aussi une condition nécessaire pour le développement d'une société d'information ainsi que pour l'introduction et l'expansion du commerce électronique.

Le potentiel de création d'emplois de services fournis aux consommateurs est particulièrement importants. Parce que la plupart d'entre eux se situe dans des zones géographiques limitées et qu'ils sont peu exposés à la pression des pays tiers à bas salaire, en dépit d'une forte intensité en travail. En outre, la structure en mutation de la demande des pays développés implique que ces services

présentent des taux de croissance parmi les plus importants. Une comparaison avec d'autres pays développés démontre que la composante de la création d'emplois dans la croissance du secteur des services s'est avérée significativement moindre qu'en Amérique du Nord et au Japon.

Dans le cadre du Plan d'Action de la Commission, et dans la ligne de la Résolution sur la coordination des politiques économiques jointe aux conclusions du Conseil européen de Luxembourg, tous les facteurs affectant l'efficacité des économies des Etats membres aussi bien que les obstacles structurels qui réduisent le potentiel de croissance et de création d'emplois devront être analysés attentivement. En conséquence, une attention spéciale doit être portée aux politiques dans les domaines de la concurrence des marchés des biens et des services, de la fiscalité, des aides de l'Etat et le marché du travail, tout en respectant pleinement le principe de subsidiarité. Un tel exercice de surveillance multilatéral des facteurs structurels constituerait un complément naturel à la surveillance multilatérale macroéconomique actuellement en vigueur. Il viserait à assurer, non seulement la soutenabilité de l'UEM, mais aussi son succès en termes d'une plus grande intégration et d'une union économique plus solide et plus flexible.

Au niveau communautaire, des mesures de simplification et de modernisation sont en cours d'adoption. Dans son programme de travail pour 1998, la Commission tirera notamment les conclusions de la deuxième phase d'application du projet pilote pour la simplification de la législation relative au marché intérieur (SLIM) et des travaux du groupe de travail pour la simplification de l'environnement des entreprises (BEST), le but étant de simplifier les formalités administratives et d'alléger les contraintes réglementaires, notamment pour les PME. En 1998, la Commission lancera la phase III (traitant de la législation relative aux droits de sécurité sociale et des marchés de l'assurance) et la phase IV du SLIM.

Si le marché intérieur et la mondialisation poussent fortement à l'amélioration de la compétitivité, celle-ci est également liée aux politiques nationales ou communautaires en matière de recherche-développement, et notamment aux initiatives en faveur de la société de l'information. L'environnement logistique des entreprises joue aussi un rôle déterminant dans le bon développement des relations commerciales et justifie que l'on renforce les efforts consacrés aux RTE et aux projets d'infrastructure nationaux, en affectant une part suffisante des dépenses publiques à l'investissement et en recherchant, le cas échéant, des partenariats avec le secteur privé.

Finalement, l'ouverture des marchés des pays tiers tant pour les biens que pour les services en provenance de l'Union européenne peut avoir un impact important sur la création d'emplois. Les barrières à l'entrée des marchés des pays tiers pour les services sont un cas fréquent, tandis que dans le même temps les avancées dans la technologie des télécommunications rendent beaucoup plus de services commercialisables à un niveau international. Les restrictions sur les investissements intérieurs et les protections indues sur les droits de la propriété intellectuelle affaiblissent aussi la capacité de l'industrie européenne de pénétrer les marchés étrangers et réduisent les rendements sur les investissements incorporels passés. Des progrès significatifs pour ouvrir les marchés des pays tiers ont été accomplis à l'occasion de l'« Uruguay Round » et par l'action de l'OMT. La mise en œuvre effective de cet accord accompagné de l'élargissement de l'Union aux pays de Europe centrale et de l'est constitue des leviers importants pour l'action de l'Union européenne.

#### **4.5. Politiques d'amélioration du fonctionnement des marchés de l'emploi**

L'Union a mis au point, dans le domaine de l'emploi, une stratégie reposant sur deux piliers. Au niveau de la politique économique, comprenant les volets macroéconomiques et structurels, les grandes orientations de politique économique préconisent une combinaison de mesures favorable à la croissance et à l'emploi dans le cadre de stabilité de l'UEM, aspect qui devrait être renforcé dans l'avenir, conformément à la résolution sur la croissance et l'emploi du Conseil européen d'Amsterdam. En même temps, le Conseil, anticipant sur le titre "Emploi" du traité d'Amsterdam, a adopté en décembre 1997 des lignes directrices pour les politiques de l'emploi et le marché du travail. Ces lignes directrices ont été définies en coordination avec les grandes orientations de politique économique, dans un souci de cohérence et de synergie. Elles seront également reprises dans des plans d'action nationaux, qui seront examinés pour la première fois lors du Conseil européen de Cardiff, en juin 1998.

Ces lignes directrices pour l'emploi comportent quatre grands axes:

- ◆ améliorer l'«employabilité» de la main-d'œuvre;
- ◆ promouvoir l'esprit d'entreprise;
- ◆ promouvoir la capacité d'adaptation des entreprises et de leurs salariés;
- ◆ renforcer les politiques d'égalité des chances.

D'un point de vue économique, le premier champ d'action (améliorer l'employabilité) englobe toutes les politiques (formation et amélioration du capital humain, mesures actives en faveur des jeunes chômeurs ou des chômeurs de longue durée) qui visent à prévenir l'apparition de tensions sur le marché du travail, notamment lorsque le chômage commence à reculer de manière sensible sous l'effet de la croissance, et à mieux utiliser le potentiel de croissance offert par la réserve de main-d'œuvre. Les conditions nécessaires au bon fonctionnement de ces mesures ont déjà été décrites à la section 2.3 supra.

Le deuxième axe (promouvoir l'esprit d'entreprise) est étroitement lié à la réforme des marchés de produits et de services (section 4.4 supra) et concerne directement le principal goulot d'étranglement qui affecte aujourd'hui le marché du travail, à savoir le nombre insuffisant de créations d'emplois.

Enfin, réunis par leur même objectif d'équité, les deux derniers axes (promouvoir l'adaptabilité et l'égalité des chances) visent à accroître le taux d'emploi et à faire en sorte que la croissance crée davantage d'emplois. Le troisième axe (adaptabilité) vise à encourager une approche plus dynamique pour améliorer la situation de l'emploi en rendant les entreprises plus productives et plus compétitives. Ceci englobe, notamment, les initiatives prises par les gouvernements et les partenaires sociaux pour moderniser l'organisation du travail (comprenant le temps de travail, les nouveaux types de contrats, etc.), tout en conservant le bon équilibre entre flexibilité et sécurité. Le quatrième axe (l'égalité des chances) vise à augmenter le taux d'emploi en s'attaquant à l'écart entre sexes, en réconciliant le travail et la vie de famille, en facilitant la réintégration dans le marché du travail et en promouvant l'intégration des personnes handicapées dans la vie active

En ce qui concerne l'augmentation du contenu en emplois de la croissance, les réformes structurelles, en ralentissant la progression de la productivité apparente du travail, permettent, pour un taux de croissance donné du PIB, de créer davantage d'emplois. Le but n'est évidemment pas de freiner la productivité au niveau du secteur ou de l'entreprise, ni d'entraver le progrès organisationnel et technique, ce qui serait préjudiciable à la compétitivité et au bien-être général. Selon ce raisonnement, le ralentissement de la productivité apparente du travail au niveau macroéconomique peut provenir:

- (i) d'un ralentissement du processus de substitution du capital au travail;
- (ii) d'un partage accru du temps de travail (réorganisation et réduction du temps de travail, y compris par le travail à temps partiel).

(i) Ralentissement du processus de substitution du capital au travail, par un élargissement de l'échelle des salaires

Comme il a déjà été indiqué à la section 2.4, un processus général de modération salariale, qui s'inscrirait à l'intérieur d'une échelle de salaires donnée, et ne répercuterait pas sur les salaires réels les gains de productivité liés à la substitution capital/travail, comme cela a été le cas en 1982-1989 et en 1992-1996, constituerait un pas dans la bonne direction, mais ne donnerait pas immédiatement de résultats tangibles, à moins d'appliquer une rigueur salariale draconienne. En revanche, les effets de substitution seraient alors complétés par des effets de rentabilité importants et immédiats, grâce à la réduction du coût unitaire réel de la main-d'œuvre. Cette amélioration de la rentabilité pourrait à son tour favoriser l'emploi, en rendant possible une croissance plus forte, de type classique, c'est-à-dire tirée par l'investissement, dont le rythme dépasserait le taux d'accroissement tendanciel de la productivité en cas de perspectives de demande encourageantes.

Une autre démarche consisterait à présumer que l'échelle des salaires peut être considérablement élargie, notamment vers le bas. On estime actuellement que les économies de l'Union n'exploitent pas toutes les possibilités offertes en matière d'emploi, surtout dans les activités peu qualifiées à faible niveau de productivité, qui se trouvent pour le moment exclues du marché par des coûts salariaux trop élevés. Si l'on créait les conditions permettant d'exploiter pleinement ces possibilités, la réintégration

dans le processus de production d'activités ayant une productivité inférieure à la moyenne entraînerait, toutes choses étant égales par ailleurs, une réduction de la productivité apparente du travail.

Il existe essentiellement deux moyens de réintroduire sur le marché des activités dont les coûts salariaux sont trop élevés par rapport à leur niveau de productivité.

- ◆ Élargir l'échelle des salaires vers le bas: Pour obtenir le résultat voulu, un élargissement de l'échelle des salaires vers le bas suppose une réduction d'environ 20 à 30 % du coût salarial des activités peu qualifiées, comme cela a été le cas, par exemple, aux États-Unis dans les années 1970 et 1980. En outre, pour être efficace, une telle mesure nécessiterait, en Europe, une réduction équivalente des allocations de chômage et des prestations sociales, afin d'éliminer ce que l'on appelle le "piège de la pauvreté".

Une telle méthode se traduirait, *ceteris paribus*, par une répartition plus inégale des revenus et créerait, à la limite, des catégories de "pauvres bien qu'ayant un emploi", incapables de vivre décemment de leur salaire. On verrait alors apparaître en Europe une forme d'exclusion tout aussi préjudiciable à la cohésion sociale que peut l'être le chômage, et il est intéressant de noter qu'aux États-Unis, les conséquences de cette politique sont maintenant jugées suffisamment graves pour justifier un changement de cap vers un système moins extrême, et vers la mise en place d'un dispositif d'aide sociale, sous la forme d'un crédit d'impôt sur les revenus salariaux ("*Earned-Income Tax Credit*"). En Europe, cela signifierait qu'une partie de l'argent économisé sur les allocations de chômage devrait être réaffectée à d'autres formes de transferts sociaux, et ne permettrait donc pas d'alléger les contraintes pesant sur les budgets publics.

Une telle réduction des coûts salariaux serait dès lors difficile à appliquer dans l'Union, bien qu'il soit possible d'y contribuer par la conclusion de conventions collectives pragmatiques entre partenaires sociaux, prévoyant notamment des salaires d'insertion pour les chômeurs de longue durée.

- ◆ Réduire les coûts de main-d'œuvre non salariaux: Dans la plupart des pays, les cotisations de sécurité sociale constituent la part la plus importante de la taxation sur le travail. Elles présentent souvent une structure complexe; outre qu'elles sont indésirables en tant qu'impôts sur l'emploi de main-d'œuvre, cette structure les fait aussi peser plus lourdement sur les faibles salaires. De surcroît, ces systèmes ont été créés en tant qu'expression de la solidarité sociale à une époque où le nombre de cotisants était important (chômage faible et taux d'emploi élevé), où les budgets étaient équilibrés et où il était possible d'accroître le degré de solidarité. À l'heure actuelle, la chute du taux d'emploi a entraîné une diminution du nombre de cotisants (cf. section 2.2), les dépenses sociales augmentent et il est politiquement difficile de réduire de manière significative le degré de générosité. On est ainsi entré dans un cercle vicieux, où des cotisations sociales et des coïns fiscaux de plus en plus importants pèsent sur une proportion d'actifs de plus en plus faible par rapport au nombre total de bénéficiaires potentiels. À titre d'exemple, la part des cotisations de sécurité sociale dans le PIB, qui était d'environ 10,5 % en 1970, atteint maintenant 16 % environ pour l'ensemble de l'Union, et ne représente qu'une partie des charges fiscales entrant dans les coûts salariaux.

De 1970 à 1981, l'augmentation du coïns fiscal s'est d'abord accompagnée d'un accroissement de l'ensemble des coûts salariaux par unité produite, c'est-à-dire de la part de la masse salariale globale dans le PIB, puisque cette part s'est accrue, durant cette période, de 4,6 points de pourcentage. Cependant, entre 1981 et 1997, la rigueur salariale a plus que compensé cette augmentation. La part de la masse salariale dans le PIB a diminué de 6 points de pourcentage sur cette période, ramenant les coûts salariaux par unité produite au-dessous du niveau de 1970. L'augmentation du coïns fiscal a donc été totalement répercutée sur les revenus salariaux. Cette évolution devrait se poursuivre dans l'immédiat, contribuant encore à l'amélioration de la rentabilité (voir la section 3.4 supra).

Cependant, en dépit de cette évolution favorable des coûts de main-d'œuvre totaux par unité produite, il est indéniable qu'au niveau individuel, le coïns fiscal reste très important et a des

conséquences particulièrement préjudiciables à l'extrémité inférieure de l'échelle des salaires, où il a pour effet d'exclure du marché, en raison de leur coût, certains emplois à faible niveau de qualification et de rémunération, et d'encourager le travail clandestin.

Étant donné l'importance du coin fiscal, il est possible d'alléger les coûts salariaux pour les employeurs sans porter atteinte au revenu net des salariés. Toutefois, une réduction généralisée n'aurait pas plus d'effet sur les coûts unitaires de main-d'œuvre que le maintien, pendant quelques années, de la modération salariale. En revanche, soit elle entraînerait une forte réduction des avantages sociaux, soit elle aurait un coût budgétaire élevé, allant bien au-delà des effets de stabilisation automatique d'une baisse du nombre de chômeurs. Cette réduction devrait donc être compensée par d'autres réformes budgétaires (comprenant, le cas échéant, des taxes environnementales plus importantes) qui devraient, bien entendu, avoir le moins possible de répercussions négatives (en termes d'inflation, par exemple), contrainte qui n'est pas aisée à respecter. Par contre, les mesures de réduction du coin fiscal atteindraient leur efficacité maximale si elles étaient ciblées sur des catégories spécifiques de la population active au bas de l'échelle des salaires (jeunes, chômeurs de longue durée et à faible niveau de qualification), où elles auraient certainement plus d'impact, surtout si elles étaient associées à des mesures actives en faveur de l'emploi dans les domaines de l'éducation, de l'apprentissage, de la formation et de la reconversion professionnelles, etc. Ces mesures pourraient être financées en partie par une utilisation plus active des transferts sociaux, par exemple des allocations de chômage, et par de nouvelles formes de partenariat avec le secteur privé. De cette manière, les conséquences budgétaires pourraient être maintenues dans des limites gérables. Dans ce contexte et afin de maximiser l'impact sur l'emploi, il faut prendre soin de réduire autant que possible les effets de substitution et d'aubaine résultant de réductions ciblées du coin fiscal.

Ces réductions du coin fiscal devraient s'inscrire dans le cadre de réformes générales des systèmes de sécurité sociale et de la structure fiscale, rendues nécessaires par de nombreux autres facteurs (vieillesse de la population, explosion des dépenses de santé, élimination des "pièges de la pauvreté", introduction des écotaxes, etc.).

Ainsi, une démarche axée sur le lien entre salaires et productivité, intégrée au processus normal de négociation collective et associée, le cas échéant, à une réforme fiscale, permettrait d'obtenir une croissance qui crée davantage d'emplois, en favorisant la mise en place sur le marché de conditions propices au retour et au développement d'activités qui en sont actuellement exclues, et en réduisant le poids de l'économie souterraine<sup>12</sup>.

#### (ii) Réduction du temps de travail

La réduction séculière du nombre d'heures ouvrées dans les pays industrialisés a indéniablement constitué un facteur de progrès social et de bien-être au cours de ce siècle. Mais il convient de noter que la plupart des progrès accomplis dans ce domaine l'ont été durant des périodes de forte croissance et d'emploi élevé, et qu'elles ont résulté d'un arbitrage entre « travail et loisir ». Cette tendance se ramène en fait à une répartition des gains de productivité, conjuguée à une réduction du temps de travail et à un ralentissement de la progression du revenu réel. On peut donc s'attendre à renouer avec cette tendance séculaire lorsque la croissance redémarrera, ce qui serait tout à fait normal et souhaitable pour l'amélioration des conditions de travail et la qualité de vie.

Toutefois, en période de récession et de chômage élevé, une réduction massive, généralisée et obligatoire du temps de travail est souvent présentée comme la solution la plus rapide et la plus efficace pour réduire sensiblement le chômage. En fait, les tenants de cette thèse considèrent que la quantité de travail disponible est plus ou moins fixe et que le seul moyen de faire reculer le chômage est de la redistribuer entre tous les actifs, en réduisant le nombre d'heures de travail par individu.

Ce raisonnement pose néanmoins un certain nombre de questions:

---

<sup>12</sup> Un ralentissement de la substitution du capital au travail pourrait par exemple provenir de mesures bien conçues pour supporter la demande potentielle pour les nouvelles activités, notamment pour les services aux personnes et aux communautés, sans qu'intervienne une baisse du niveau de productivité de la production existante.

- ◆ une réduction obligatoire du temps de travail peut avoir des conséquences préjudiciables pour les entreprises où capital et travail doivent être utilisés dans des proportions déterminées. Si l'organisation de l'entreprise ne permet pas à celle-ci de conserver le même nombre total d'heures de travail (en embauchant du personnel ou en découplant les heures de travail des heures d'utilisation des équipements), il est probable que sa capacité de production diminuera, même si sa productivité horaire s'améliore quelque peu<sup>13</sup>. Ce phénomène entraîne une réduction de l'accroissement de la production potentielle (c'est-à-dire de la création potentielle de richesse et de revenu) qui peut, à long terme, porter préjudice à l'emploi.
- ◆ Si l'on veut prévenir une baisse de rentabilité qui affecterait l'investissement et réduirait encore le potentiel de production, le rythme d'accroissement des salaires réels par travailleur doit être ajusté à la baisse, afin d'éviter un gonflement du coût unitaire réel de la main-d'œuvre. Un tel résultat risque d'être difficile à obtenir et de susciter des problèmes et des conflits sous l'angle de la distribution des revenus.

Toutefois, la mise en œuvre de mesures spécifiques de réduction du temps de travail au niveau microéconomique ne doit pas être exclue pour autant, si cette réduction est justifiée par les conditions locales, qu'elle est négociée par les partenaires sociaux et qu'elle est, soit réversible, soit considérée comme faisant partie intégrante du processus séculaire de réduction du temps de travail.

Dans ce contexte, certaines initiatives suggèrent que de mesures qui combinent d'une part une réduction du temps de travail accompagnée de créations d'emplois avec d'autre part des avantages fiscaux donnent des résultats positifs.

Une autre manière d'accroître le contenu en emplois de la croissance consisterait à encourager, au besoin par une révision de la législation actuelle, l'utilisation maximale du temps partiel *volontaire* et des nouvelles formes d'emploi. Il est clair que les possibilités en la matière varient considérablement d'un État membre à l'autre, compte tenu des écarts très importants que l'on peut constater actuellement dans la proportion de travailleurs à temps partiel.

---

<sup>13</sup> C'est la principale raison pour laquelle seule une réduction massive du temps de travail pourrait avoir un effet positif sur l'emploi.