



COMMISSION EUROPÉENNE

***CROISSANCE,
COMPÉTITIVITÉ, EMPLOI
LES DÉFIS ET LES PISTES
POUR ENTRER
DANS LE XXI^e SIÈCLE***

Livre blanc

Croissance,
compétitivité,
emploi

Les défis et les pistes
pour entrer dans le XXI^e siècle

Livre blanc

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 1994

ISBN 92-826-7424-X (parties A + B)

ISBN 92-826-7071-6 (partie C)

© CECA-CE-CEEA, Bruxelles • Luxembourg, 1994

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

Printed in Germany

Préambule

Ce livre blanc a pour ambition de nourrir la réflexion et de contribuer à la prise des décisions — décentralisées, nationales ou communautaires — qui nous permettront de jeter les bases d'un développement soutenable des économies européennes aptes à faire face à la compétitivité internationale, tout en créant les millions d'emplois nécessaires.

Notre conviction est, en effet, que les économies européennes ont un avenir. Si l'on considère les fondements classiques de la prospérité et de la compétitivité, l'Europe conserve ses chances. Par l'importance de son capital immatériel (éducation, qualifications, aptitude à l'innovation, traditions industrielles), par la disposition d'un capital financier et d'institutions bancaires très efficaces, par la solidité de son modèle de société et les vertus de la concertation sociale, elle détient des atouts qu'il lui incombe de faire fructifier.

Compte tenu de l'ampleur des besoins à satisfaire, tant dans l'Union européenne qu'à l'extérieur, le redressement passe par le développement des possibilités de travail et d'emploi, et non par le consentement donné à des solutions globalement malthusiennes. Oui, nous pouvons créer des emplois, nous devons créer des emplois pour assurer l'avenir. L'avenir de nos enfants, qui doivent trouver espoir et motivation dans la perspective de participer à l'activité économique et sociale et d'être partie prenante de la société où ils vivent. L'avenir de nos systèmes de protection sociale, menacés à court terme par l'insuffisance de la croissance, à long terme par la détérioration préoccupante du rapport entre actifs et inactifs.

En d'autres termes, nous avons l'immense responsabilité de trouver, en restant fidèles aux idéaux qui ont fait la personnalité et la marque de l'Europe, une nouvelle synthèse entre les buts poursuivis par la société — le travail comme facteur d'intégration sociale, l'égalité des chances — et les exigences de l'économie — la compétitivité et la création d'emplois.

Ce défi majeur est l'affaire de tous. C'est pourquoi nous plaçons, tout d'abord, pour persévérer dans la construction d'une Europe unique qui multipliera nos forces, par la coopération et le bénéfice d'un grand espace sans frontières d'aucune sorte. C'est pourquoi nous appelons chacun, et pas seulement les responsables politiques et professionnels, à prendre sa part dans l'action commune, par un effort de compréhension du nouveau monde et par sa participation à l'œuvre commune.

Rien ne serait plus dangereux pour notre Europe que de maintenir des structures et des habitudes qui entretiennent la résignation, le quant-à-soi et la passivité. Le réveil passe par une société activée par des citoyens conscients de leurs propres responsabilités et animés par l'esprit de solidarité envers ceux avec lesquels ils forment des communautés locales et nationales, riches de leur histoire et de leur sentiment commun d'appartenance.

La contribution que peut apporter l'Union européenne est donc d'aider à ce mouvement qui concilie nos fidélités historiques et notre volonté de tenir notre place dans ce monde nouveau qui surgit sous nos yeux.

Table des matières

Partie A	—	Le livre blanc: les défis et les pistes pour entrer dans le XXI ^e siècle	7
Partie B	—	Les conditions de la croissance, de la compétitivité et de l'emploi accru (travaux préparatoires)	53
I — Croissance			
Chapitre 1	—	Le cadre macro-économique	57
II — Compétitivité			
Chapitre 2	—	Les conditions de la croissance et d'une plus grande compétitivité	75
		A — Vers la compétitivité globale	75
		B — Tirer le meilleur parti du marché intérieur	85
Chapitre 3	—	Les réseaux transeuropéens	93
Chapitre 4	—	La recherche et le développement technologique	104
Chapitre 5	—	Une société en mutation, des technologies nouvelles	110
		A — La société de l'information	110
		B — La biotechnologie et sa diffusion	119
		C — Le secteur de l'audiovisuel	122
Chapitre 6	—	La Communauté, partenaire mondial ouvert et solidaire	125
III — Emploi			
Chapitre 7	—	Adaptation des systèmes d'éducation et de formation professionnelle	137
Chapitre 8	—	Transformer la croissance en emplois	144
Chapitre 9	—	Les prélèvements obligatoires sur le travail	159
IV — Vers un nouveau modèle de développement			
Chapitre 10	—	Réflexions sur un nouveau modèle de développement	169
Partie C	—	Les contributions des États membres (<i>volume séparé</i>)	

Partie A

**Le livre blanc: les défis et les pistes
pour entrer dans le XXI^e siècle**

Pourquoi ce livre blanc?

Une seule raison. Elle tient en un mot: le chômage. L'ampleur en est connue, ses conséquences aussi. S'y attaquer est ardu, l'expérience le montre.

Le Conseil européen de Copenhague, en juin dernier, a invité la Commission européenne à présenter un livre blanc sur la stratégie à moyen terme en faveur de la croissance, de la compétitivité et de l'emploi. Cette décision faisait suite à un débat entre les chefs d'État ou de gouvernement, à partir d'un exposé du président de la Commission sur les faiblesses des économies européennes.

Le livre blanc s'inspire, pour une bonne partie, des contributions apportées par les États membres. Il s'alimente aussi des débats, souvent jalonnés de conflits, en cours dans chacun de nos pays entre l'État et les partenaires sociaux — organisations patronales et syndicales.

La Commission européenne est consciente de la difficulté de la tâche. Car si les solutions étaient déjà là, nos pays les auraient appliquées. Car s'il y avait un remède miracle, cela se saurait. Et parce qu'enfin la diversité des situations nationales est telle que toute proposition doit être présentée avec nuance et précaution. Cela étant rappelé, la Commission partage le sentiment, exprimé par de nombreux États membres, que des réponses communes donneraient à chacun, et donc à l'Union européenne, une force accrue.

Il n'y a pas de remède miracle

- **Ni le protectionnisme**, qui serait suicidaire pour l'Union européenne, première puissance commerciale mondiale, et qui serait contraire aux buts qu'elle proclame, notamment pour encourager le décollage des pays les plus pauvres.
- **Ni la fuite économique en avant**: ouvrir les vannes du budget de l'État et de la création monétaire peut, comme une drogue, créer une euphorie provisoire. Mais plus dure serait la chute quand il faudrait réparer les dégâts causés par l'inflation et les déséqui-

libres externes..., et le principal dégât serait l'aggravation du chômage.

- **Ni la baisse généralisée des durées de travail, ni le partage national du travail**: il en résulterait un ralentissement de la production dû à la difficulté de trouver les bons ajustements entre la demande de personnel qualifié, l'utilisation optimale des équipements et l'offre de main-d'œuvre.
- **Ni la diminution drastique des salaires, ni des coupes sombres dans la protection sociale pour nous aligner sur nos concurrents des pays en voie de développement**: socialement inacceptable, politiquement intenable, cette solution ne ferait qu'aggraver la crise en diminuant la demande intérieure, elle-même aussi facteur de croissance et de maintien des emplois.

Pourquoi en sommes-nous là?

On ne s'étendra pas ici sur le diagnostic présenté à Copenhague. Il a été confirmé et préci-

Depuis 20 ans

- Le taux potentiel de croissance annuelle de l'économie européenne a baissé (d'environ 4 % à environ 2,5 %).
- Le chômage augmente de manière continue de cycle en cycle.
- Le taux d'investissement a diminué de 5 points.
- Notre position relative face aux États-Unis et au Japon s'est détériorée en ce qui concerne:
 - l'emploi,
 - les parts de marché à l'extérieur,
 - la recherche-développement et l'innovation ainsi que leur traduction dans l'offre immédiate,
 - le développement des produits nouveaux.

sé tant par les contributions nationales que par les travaux de la Commission européenne: compétitivité, croissance, emploi et chômage sont strictement liés, et depuis longtemps.

Et pourtant, la Communauté a connu, voici quelques années, une période dont chacun s'accorde à dire qu'elle a été marquée par la croissance et les transformations suscitées par l'objectif 1992. Cet objectif n'était pas un mirage: il a reçu, très rapidement, un large appui de tous les horizons sociaux et professionnels, et les transformations qu'il a provoquées sont pour beaucoup dans les 9 millions d'emplois créés entre 1986 et 1990.

L'objectif 1992: une réalité tangible

- 9 millions d'emplois créés entre 1986 et 1990
- Un demi-point de croissance supplémentaire par an
- 3 % d'économies sur les coûts de transport
- Un tiers d'investissements en plus entre 1985 et 1990
- Trois fois plus de concentrations et d'acquisitions d'entreprises dans la Communauté sur la période
- Deux fois plus d'opérations européennes dans les fusions et acquisitions de sociétés dans le monde
- Deux fois plus d'échanges au sein de la Communauté entre les secteurs jusqu'alors considérés comme «abrités»
- 70 millions de documents douaniers en moins

Ce processus d'intégration n'est pas achevé, puisque l'ouverture de certains secteurs à la concurrence ne se fait que progressivement; il montre bien cependant que les Européens ont été capables d'anticiper, de créer un choc et d'y faire face.

Comment, dès lors, expliquer que tous les progrès réalisés n'aient pas permis, pour le moins, d'amortir les conséquences de la récession internationale? Ne s'agissait-il donc, de la part des Européens, que d'un sursaut sans lendemain?

En réalité, s'il est vrai que nous avons changé, le monde a changé plus vite encore.

Le changement de décor

Géopolitique

- De nouveaux compétiteurs sont apparus et ont montré leur capacité d'intégrer les progrès techniques les plus avancés
- La fin du communisme a ouvert de nouvelles possibilités de croissance économique — 120 millions de personnes chez nos voisins au niveau de vie très inférieur au nôtre. Mais nous n'avons pas su en faire le ressort d'un nouvel élan

Démographique

- Vieillesse de la population et transformation des structures familiales

Technique

- La nouvelle révolution industrielle est en marche et provoque une mutation très rapide des techniques, des emplois et des compétences
- L'économie se dématérialise, des activités productives s'externalisent, les services dominent, la détention comme la circulation de l'information deviennent décisives

Financier

- L'interdépendance des marchés, qui résulte de la liberté des mouvements de capitaux associée à des techniques nouvelles, s'impose à tous les opérateurs économiques et financiers

La crise actuelle ne se comprend, en effet, que si l'on prend la mesure à la fois de la globalisation des mouvements qui affectent les activités économiques dans tout l'univers et de leur accélération depuis la fin des années 70.

Le cœur du problème: les trois chômages

Depuis le début des années 70, le chômage n'a cessé d'augmenter dans la Communauté, sauf pendant la seconde moitié des années 80. Il frappe actuellement 16 millions de personnes. En vingt ans, le volume des richesses produites s'est accru de 80 %, alors que l'emploi total n'augmentait que de 9 %. Comment l'expliquer sinon en distinguant trois formes différentes de chômage.

Le chômage conjoncturel

Dans un contexte dans lequel les ressources en main-d'œuvre augmentent d'environ 0,50 % par an, tout ralentissement de la croissance se traduit immédiatement par une forte hausse du chômage. Cela vaut a fortiori pour la période actuelle puisque, pour la première fois depuis 1975, l'Europe a connu une baisse de son activité économique.

Le chômage structurel

À la fin des années 80, au plus fort d'une embellie, le chômage touchait encore 12 millions de personnes. Cette rigidité du chômage ressort d'explications maintenant bien connues:

- notre insertion dans la nouvelle division internationale du travail n'a pas été optimale: nous avons négligé les marchés d'avenir en pariant trop sur les rentes de situations que nous avions gagnées dans les secteurs traditionnels;
- le coût relatif élevé du travail peu qualifié encourage les investissements de rationalisation et freine la création d'emplois dans les services;
- nos systèmes d'emploi ont vieilli. Par là, il faut entendre l'ensemble complexe constitué aujourd'hui par le marché et la législation du travail, la politique de l'emploi, les

possibilités de flexibilité interne ou externe à l'entreprise, les opportunités fournies ou non par l'appareil d'éducation et de formation, la protection sociale;

- enfin et surtout, de nouveaux pays s'industrialisent et viennent nous concurrencer, y compris sur nos marchés, à des coûts défiant toute concurrence de notre part.

Le chômage «technologique»

Cette question est aussi vieille que la société industrielle elle-même, qui n'a cessé de se transformer en intégrant, non sans à-coups, le progrès technique. Et pourtant, il semble bien qu'elle soit en train de changer d'échelle. Non pas que, dans les entreprises, le progrès technologique supprime plus de postes de travail qu'il n'en crée: la situation de l'emploi, par exemple, est en moyenne plus favorable dans les entreprises ayant introduit l'usage de la microélectronique que dans celles qui n'y ont pas eu recours.

Mais il n'en reste pas moins que nous traversons, une nouvelle fois, une période où se produit un décalage entre, d'une part, la vitesse d'un progrès technique portant essentiellement sur le «comment produire» (les procédés de fabrication et l'organisation du travail), de ce fait souvent destructeur d'emplois, et, d'autre part, notre faculté d'anticiper les nouveaux besoins individuels ou collectifs qui fourniraient les nouveaux gisements d'emplois.

Et pourtant, ces progrès offrent des opportunités pour la croissance et l'emploi. À condition d'infléchir notre modèle de développement: satisfaire les besoins résultant des bouleversements de la vie sociale, de la vie familiale et de la civilisation urbaine, de nouveaux modes de consommation; préserver nos espaces ruraux; améliorer l'environnement et la qualité de notre capital naturel. Ainsi préparons-nous notre entrée dans le XXI^e siècle.

Pistes pour entrer dans le XXI^e siècle

Pour inverser la tendance funeste de nos sociétés gangrenées par le chômage, il serait sou-

haitable que l'Union européenne puisse créer 15 millions d'emplois d'ici à la fin du siècle.

C'est l'économie qui peut fournir les indications nécessaires à la remise en cause des règles du jeu héritées d'une époque où les ressources en main-d'œuvre étaient rares, l'innovation technologique maîtrisable par imitation des créateurs, les ressources naturelles exploitables à merci. Nous présentons donc quelques grandes orientations dont la base est essentiellement économique, mais dont on verra qu'on ne peut les dissocier des grands mouvements qui agitent la société elle-même: une économie saine, ouverte, décentralisée, compétitive, solidaire. Mais ces efforts n'aboutiront qu'au prix d'un changement profond de la politique de l'emploi, qui doit être replacée au cœur de la stratégie d'ensemble.

Une économie saine

Les Européens ont besoin de stabilité. L'expérience montre qu'il n'y a pas de croissance continue et de création d'emploi durable dans l'inflation et les déséquilibres.

Le livre blanc est donc en harmonie avec les lignes directrices soumises au Conseil européen, pour marquer, en application du nouveau traité (article 103), le début de la deuxième phase de l'Union économique et monétaire, laquelle conditionne les chances d'aboutir à une monnaie unique. Il est donc nécessaire de raisonner dans un **cadre macro-économique de référence** pour la convergence tant économique que monétaire.

Cette stratégie pourrait se dérouler en deux phases: sortir de la présente récession aussi rapidement que possible, puis retrouver, à partir du milieu des années 90, le sentier d'une croissance plus forte. Les politiques macro-économiques mises en œuvre pour ces deux phases présentent des orientations similaires, mais se conjuguent avec des accents différents.

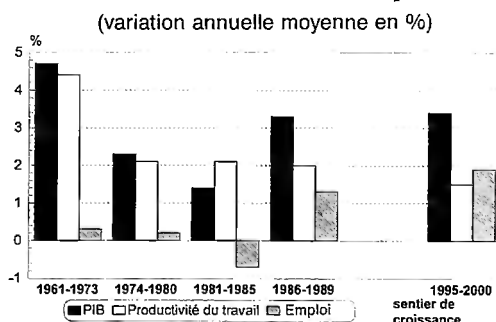
La réduction progressive des déficits publics est nécessaire dans la première phase pour maîtriser l'endettement et continuer dans la seconde à accroître l'épargne publique. Cela impliquera un effort accru de restructuration des dépenses, en particulier le freinage des dépenses de fonctionnement, au profit de res-

sources publiques consacrées à l'investissement matériel et immatériel ainsi qu'à la politique active de l'emploi.

Des **politiques monétaires stables** cohérentes se fixant un objectif de faible inflation seront une référence constante tout au long de la période. Il en résultera de nouvelles baisses de taux d'intérêts rendant ainsi plus attractifs les investissements nécessaires à la modernisation et à la compétitivité de nos économies. Si bien que les **investissements** seraient particulièrement stimulés, aussi bien pour l'offre de production qu'en matière d'infrastructures, que de logements ou de travaux liés à l'amélioration de l'environnement.

Enfin, les **évolutions de toutes les catégories de revenus** devraient être rendues cohérentes avec les objectifs de stabilité monétaire et de modération des coûts. Au cours de la première phase, il s'agirait de prévenir une accélération qui couperait court à la baisse des taux d'intérêt à long terme; au cours de la seconde, il faudrait garantir une rentabilité du capital suffisante pour permettre une augmentation du taux d'investissement et, partant, de la croissance et de l'emploi.

Sentier de croissance: une comparaison



Une économie ouverte

Seule l'interdépendance maîtrisée peut assurer un jeu à somme positive pour tous.

Chacune des grandes vagues de croissance des économies européennes a débuté par un saut qualitatif dans l'échange international. La plus spectaculaire a sans doute été la fondation du système multilatéral des échanges commerciaux, issu des accords de Bretton Woods, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.

Peut-être sommes-nous aujourd'hui à l'aube d'une rupture de même importance, avec l'insertion très rapide dans la sphère des échanges mondiaux, de pays en voie de développement et des pays ex-communistes.

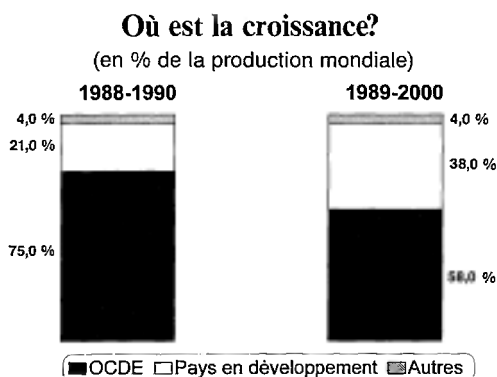
Il est vital que la Communauté soit ouverte et se prépare à cette perspective. D'où l'importance, pour elle aussi, de la conclusion des négociations de l'Uruguay Round. Ces négociations ont été placées, pour la première fois, sous le signe d'un accord global entre pays industrialisés et en voie de développement, avec des concessions équilibrées visant à un accès équitable à tous les marchés.

Au rang des enjeux de cette négociation, la transformation du GATT en une institution internationale de plein exercice, dite «organisation multilatérale du commerce», serait le garant d'un développement soutenable et harmonieux des échanges internationaux. La Communauté y est attachée: elle y voit le moyen d'assurer l'autorité du GATT contre toute hégémonie d'aborder d'autres matières où l'existence de règles multilatérales serait précieuse. Il faut, en effet, mieux assurer la cohérence entre les diverses juridictions chargées de faire vivre une saine concurrence, et entre les institutions internationales chargées des relations monétaires ou autres, traiter l'inégalité des conditions d'**investissement direct** et garantir un partage équitable des charges liées à la protection de l'environnement.

Le renforcement du système multilatéral d'échanges, son application effective et la transparence de ses règles constituent la meilleure garantie pour la Communauté de mener à bien son propre effort d'adaptation. Il s'inscrit aussi dans la perspective d'une gestion mondiale cohérente des problèmes posés par les inégalités de développement et la concentration de la pauvreté dans certaines régions.

Cet esprit d'ouverture, l'Union européenne a su le mettre en pratique avec l'Espace économique européen. Il faut maintenant qu'elle en fasse preuve à l'égard de ses voisins de l'Est et du Sud. Des potentialités énormes existent et nécessitent, de notre part, des investissements massifs, des transferts considérables de savoir-faire ainsi que davantage d'ouverture de nos marchés et de coopération industrielle. Si tous ces pays parviennent à mener des politiques raisonnables d'adaptation et de modernisation, ils profiteront à plein de notre action et

nous en retourneront les bienfaits sous forme de débouchés nouveaux et donc de création d'emplois.



Une économie décentralisée

L'économie de marché est décentralisatrice. Cette conviction même avait inspiré l'aventure du grand marché intérieur. Il ne visait pas seulement des économies d'échelle, il voulait aussi libérer le dynamisme, la créativité liés aux vertus de la concurrence.

Désormais la décentralisation reflète aussi un changement profond dans l'organisation de nos sociétés, partout confrontées à la complexité croissante des phénomènes économiques et sociaux comme de l'encadrement législatif ou réglementaire.

D'où l'importance croissante du niveau local, où l'ensemble des éléments de l'action publique s'intègrent plus aisément et où se multiplient des réseaux de partenariat.

D'où aussi le mouvement de décentralisation qui affecte le monde des entreprises. Les PME sont souvent citées comme modèles, parce qu'elles incarnent une flexibilité, une disponibilité opérationnelle, une capacité d'intégration que les unités composant les grandes sociétés tentent désormais d'imiter. Les systèmes hiérarchisés et linéaires font progressivement place à des organisations interactives.

Ce mouvement de décentralisation, appuyé sur les nouvelles technologies, nous conduit vers une véritable société de l'information. Le corollaire de la décentralisation, c'est en effet la communication et le partage de l'information et du savoir.

La dimension européenne donnerait à l'essor de la société de l'information ses meilleures chances. C'est pourquoi la Commission propose, dans un partenariat public-privé, d'accélérer la mise en place des «autoroutes de l'information» (réseaux à larges bandes) et de développer les services et applications qui y sont associés (voir axe de développement I).

La société de l'information

- L'ouverture d'un monde multimédia (son-texte-image) constitue une mutation comparable à la première révolution industrielle.
- C'est déjà demain: le nombre des chaînes TV sera multiplié par dix, alors que celui des abonnés au câble triplera d'ici à la fin du siècle. Aux États-Unis, 6 millions de personnes seraient déjà concernées par le télétravail.
- Les États-Unis ont pris de l'avance: 200 de leurs plus grandes entreprises utilisent déjà les autoroutes de l'information.
- Au cœur du modèle de développement du XXI^e siècle: c'est un enjeu crucial pour la survie ou le déclin de l'Europe.
- C'est la possibilité de répondre aux besoins nouveaux des sociétés européennes: réseaux de communication au sein des entreprises; accès généralisé à une base de données scientifiques et de loisirs; diffusion du télétravail; développement des soins préventifs et de la médecine à domicile pour les personnes âgées.

Une économie plus compétitive

Tirer le maximum du grand marché

Si l'expression de politique industrielle demeure controversée, plus personne ne doute

de la responsabilité des gouvernements et de la Communauté dans la création d'un environnement aussi favorable que possible à la compétitivité des entreprises. Le respect des règles de concurrence en est un élément important. Il contribue à faire du grand marché une réalité bien vivante. Pourtant, du point de vue des entreprises, des progrès sont nécessaires dans trois directions.

La première concerne le corpus des règles (législation, normes, standards, processus de certification) qui assurent le bon fonctionnement du marché. Ce corpus doit être complété (en ce qui concerne, par exemple, la propriété intellectuelle ou le droit des sociétés). Il doit être aussi simplifié et allégé. Mais surtout son évolution ultérieure doit être garantie contre le risque d'incohérence entre les législations nationales et communautaires. Cela suppose une coopération nouvelle entre les administrations au stade de la conception et du suivi des législations. De même, la cohérence de la législation communautaire devra être assurée dans tous les domaines qui affectent la vie des entreprises et notamment en matière environnementale. Tel est l'objet du programme stratégique que la Commission s'apprête à proposer.

La deuxième condition vise les petites et moyennes entreprises. Modèle de flexibilité pour les grandes sociétés, elles sont aussi de plus en plus un facteur de leur compétitivité, du fait de l'externalisation et de la sous-traitance. D'où les actions menées à l'initiative de grandes entreprises pour dynamiser le tissu de leurs fournisseurs et clients. Mais la «démographie» des PME, c'est-à-dire leur naissance, leur croissance et leur régénération sont aussi l'affaire des politiques nationales. Dans plusieurs pays, il serait nécessaire d'adapter, de manière cohérente, la fiscalité, la transmission des patrimoines, l'accès au financement, la simplification des réglementations, les pratiques du crédit interentreprise. Si l'essentiel doit être fait à l'échelon national, la Communauté se doit, de son côté, de faciliter l'insertion des PME dans la dynamique du grand marché. D'où, au premier chef, une tâche immédiate de simplification et d'information. Une initiative sera prochainement proposée sur ces points, en vue également de faciliter les échanges et de développer la coopération entre les PME.

La troisième condition a trait à l'accélération de la mise en place des réseaux transeuropéens d'infrastructures (voir axe de développement II).

Les réseaux transeuropéens d'infrastructures

Pourquoi?

- Circuler mieux, plus sûrement et moins cher
- Aménager le territoire européen
- Jeter un pont en direction de l'Europe de l'Est

Comment?

- Supprimer les obstacles réglementaires
- Mobiliser les investissements privés sur des projets d'intérêt européen (application des dispositions du traité, déclaration d'intérêt européen)
- Identifier des projets sur la base des schémas directeurs adoptés (transports) ou en préparation (énergie)

Pour mettre en place ces réseaux, promouvoir, comme nous venons de le voir, la société de l'information et développer les nouveaux projets d'amélioration de l'environnement, la Commission propose d'accélérer les procédures administratives, de catalyser les énergies, d'utiliser les instruments financiers existants et de les compléter, par recours à l'épargne comme indiqué en annexe.

Renforcer l'effort de recherche et la coopération

Sans rompre la compétition, la capacité de coopérer et de partager les risques devient de plus en plus un gage de créativité. Notre droit, notre fiscalité et nos programmes doivent être adaptés en conséquence, au niveau tant national qu'europpéen. Ainsi la pratique de la politique de concurrence communautaire a-t-elle largement fait droit aux nouvelles formes de coopération interentreprises.

Dans le cadre d'un accroissement de l'effort global consacré à la recherche, la coopération

entre les politiques de recherche des différents pays et entre les entreprises sera encouragée. Cette coopération deviendra progressivement un principe d'animation et pas seulement un «volet» de la politique communautaire de recherche et de développement. Ce principe conduit à identifier des priorités majeures et à favoriser les rencontres entre opérateurs et surtout entre producteurs et utilisateurs, autour de sujets importants d'intérêt commun; cela est la seule garantie que les potentialités du marché soient prises en compte lors de la **définition des priorités de recherche**.

La Commission proposera aux États membres de mettre en œuvre cette nouvelle démarche sur la base d'un nombre limité de grands projets communs conçus à partir des possibilités:

- des nouvelles technologies de l'information, dont l'importance a déjà été soulignée plus haut;
- des biotechnologies, où la mise en œuvre précoce des ressources de recherche permettrait de réaliser une meilleure synergie entre les industries chimiques et les grands utilisateurs potentiels du domaine de la santé et de l'agro-alimentaire;
- des écotechnologies: par écotechnologies, il faut entendre les innovations radicales qui s'attaquent aux causes des émissions polluantes et recherchent l'efficacité environnementale de l'ensemble du cycle de production. Elles constitueront en effet demain un avantage compétitif de première force.

Une économie solidaire

Les pistes qui viennent d'être esquissées montrent comment le dynamisme du marché peut stimuler davantage notre croissance.

Mais l'expérience prouve aussi que le marché n'est pas sans défaillances. Il tend à sous-estimer les enjeux de longue portée, entraîne des ajustements dont la rapidité frappe inégalement les différentes catégories sociales et favorise spontanément des effets de concentration, créateurs d'inégalités entre les régions et les villes. La conscience de ces insuffisances a conduit nos pays à développer des **mécanismes collectifs** de solidarité. Sur le plan com-

munautaire, l'Acte unique est venu rééquilibrer le développement du grand marché par des politiques communes d'accompagnement, au titre de la cohésion économique et sociale.

Aujourd'hui cependant, le fonctionnement de la protection sociale est réexaminé dans beaucoup d'États membres, pour en améliorer l'efficacité et pour en alléger les coûts par davantage de responsabilité et de sélectivité. Le renouveau du modèle européen de société passe par une solidarité moins passive.

Solidarité, d'abord, entre ceux qui ont un travail et ceux qui n'en ont pas. Cette idée centrale a été complètement absente, ces dix dernières années, des discussions ou des négociations collectives. C'est la raison pour laquelle nous proposons une sorte de pacte social européen dont le principe est simple, mais dont les modalités seraient adaptées selon les particularités de chaque pays et de chaque entreprise; dans l'esprit d'une économie décentralisée et de subsidiarité, les nouveaux gains de productivité seraient, pour l'essentiel, affectés à l'investissement porteur d'avenir et à la création d'emplois.

Solidarité entre les hommes et les femmes impliquant une meilleure conciliation entre vie familiale et professionnelle et une meilleure prise en considération de l'activité féminine dans le développement des ressources humaines (services sociaux, temps de travail, formation diversifiée).

Solidarité aussi entre les générations, en pensant aux conséquences de l'évolution démographique qui verra une diminution des classes d'âge venant à l'âge adulte, à l'âge de travailler. Toute décision prise actuellement doit impérativement prendre en compte cette dimension démographique. C'est la raison pour laquelle il faut non seulement lutter contre le chômage qui met en péril tous nos régimes de protection sociale, mais aussi élargir, et non réduire, la quantité de travail qui sert à produire les richesses et à financer la solidarité.

Solidarité, rappelée, entre les régions les plus prospères et les régions pauvres ou en difficulté, d'où la confirmation de la cohésion économique et sociale comme un pilier essentiel de la construction européenne.

Solidarité, enfin et surtout, pour lutter contre l'exclusion sociale. S'il n'y avait qu'une raison pour convaincre que nos économies ne sont pas venues à maturité et qu'il existe encore des besoins à satisfaire, ce serait bien l'existence, chez nous, d'une cinquantaine de millions de pauvres. C'est l'affaire des États, mais c'est aussi l'affaire de chaque citoyen de mettre en œuvre une «solidarité de voisinage». Pour lutter contre la misère qui coupe la société en deux, une politique globale s'impose, pour prévenir autant que pour guérir. Les thèmes d'action sont connus: la rénovation des quartiers malades de nos villes, la construction de logements sociaux, l'adaptation des systèmes éducatifs avec des moyens renforcés pour les enfants des catégories défavorisées, une politique active de l'emploi qui accorde la haute priorité à la recherche d'une activité ou d'une formation accessible à chacun plutôt qu'au recensement des chômeurs et à leur indemnisation, même si celle-ci demeure vitale, en dernier ressort, lorsque tous les autres moyens de réinsertion sociale paraissent, pour le moment, épuisés.

Agir au service de l'emploi

Comme on l'a vu, la Communauté européenne n'est pas parvenue à diffuser les possibilités d'emploi à la faveur de l'augmentation, pourtant notable, de la richesse produite. Si l'on y regarde de près cependant, les performances des États membres regardées séparément sont assez différentes: ainsi l'Allemagne et l'Espagne ont-elles connu un rythme de croissance comparable au cours des quinze dernières années de l'ordre de 2,3 %, et pourtant les niveaux de chômage moyen s'y établissent à 6 et à 16 % respectivement; inversement, au cours de la même période, le Royaume-uni, la France, la Belgique et l'Italie connaissaient un niveau moyen de chômage comparable de l'ordre de 9 % de la population active, mais le taux de croissance variait sensiblement, de 1,8 à 2,5 % en moyenne. Ces disparités sont riches d'enseignements.

D'une manière générale, elles signalent que la croissance n'est pas toute la réponse à la question du chômage; il y a donc matière à agir vigoureusement, au service de l'emploi. Mais cette action doit tenir compte des spécificités nationales. Plus précisément, les rigidités du marché du travail, responsables d'une grande

part du chômage structurel européen, renvoient à des spécificités institutionnelles, légales ou contractuelles propres à chaque pays. **Le milieu éducatif, la législation du travail, les contrats de travail, les systèmes de négociation contractuelle, la protection sociale et les conditions de gestion des entreprises (dont l'organisation interne de travail) forment les piliers des «systèmes nationaux d'emploi»** et donnent à chacun d'eux une physionomie différente. C'est l'ensemble de chaque système qui doit être mis en mouvement pour améliorer le fonctionnement du marché du travail. Se confirme ainsi, là encore, la conviction qu'il n'y a pas de recette miracle. Seule une action coordonnée des différents acteurs, responsables des composantes de ces systèmes, sera capable de les transformer. De surcroît, les modes de concertation sociale prendront dans chaque pays un style, une tonalité conformes à ses traditions.

Les priorités de l'action au service de l'emploi

- Parier sur l'éducation et la formation tout au long de la vie
- Accroître la flexibilité externe et interne
- Attendre davantage de la décentralisation et de l'initiative
- Réduire le coût relatif du travail peu qualifié
- Rénover profondément les politiques de l'emploi
- Se porter à la rencontre des nouveaux besoins

Un pari sur l'éducation et la formation: savoir et savoir-faire, tout au long de la vie

Les systèmes éducatifs dans nos pays sont confrontés à des difficultés majeures qui ne sont pas seulement budgétaires. Parce qu'elles renvoient aux maux de nos sociétés: la fragilisation des familles, la démotivation engendrée

par le chômage. Et parce qu'elles reflètent un changement dans la nature même du contenu des enseignements. Pour se préparer à la société de demain, il ne suffit pas seulement de détenir un savoir et un savoir-faire acquis une fois pour toutes. Tout aussi impérative est l'aptitude à apprendre, à communiquer, à travailler en groupe, à faire l'évaluation de sa propre situation. Les métiers de demain exigeront l'aptitude à formuler un diagnostic, à faire des propositions d'amélioration à tous niveaux, l'autonomie, l'indépendance d'esprit et la capacité d'analyse que confère le savoir. D'où la nécessité d'une adaptation du contenu de l'enseignement et de la possibilité d'améliorer sa formation (savoir et savoir-faire), chaque fois que nécessaire.

Le pari d'une éducation tout au long de la vie devient ainsi le grand dessein auquel devraient être conviées les communautés éducatrices nationales, à partir de leurs atouts propres. Des arbitrages difficiles devront être faits, entre l'augmentation de l'accueil universitaire et sa qualité, entre l'enseignement supérieur et les filières professionnelles, entre les cursus classiques et l'enseignement par alternance (études plus expérience professionnelle). Mais dans chaque pays l'on devrait s'acheminer vers un perfectionnement professionnel accessible à tous.

Comme le montrent les contributions des États membres, les principes et les méthodes de financement peuvent différer. Tantôt l'accent est mis sur l'égalité des chances de chaque individu, et il est proposé de mettre en place un chèque ou un capital de formation constitué à partir d'une redistribution des ressources publiques. Tantôt le perfectionnement professionnel se rattache à la vie de l'entreprise, et l'on propose de développer des mécanismes contractuels d'investissement en formation, ou de co-investissement avec la participation des salariés. En toute hypothèse, effort public et effort privé devront se conjuguer pour créer dans chaque État membre les bases d'un véritable droit à la formation continue. Cette idée essentielle devrait devenir un sujet prioritaire pour le dialogue social au niveau européen. C'est d'ailleurs déjà commencé. Pour enrichir ce droit, la Communauté devra faciliter la coopération entre les États membres en vue d'un véritable espace européen des qualifications professionnelles.

La nécessité d'une double flexibilité, externe et interne, des marchés du travail

D'une manière générale, la flexibilité du marché du travail s'est détériorée sous l'effet d'une addition de mesures partielles dont l'objectif était la réduction du chômage enregistré. L'ensemble de ces mesures doit être aujourd'hui réexaminé entre tous les acteurs, avec l'objectif d'éliminer les obstacles à l'emploi.

La question de la flexibilité du travail doit être examinée sous ses deux aspects: celui du marché du travail externe où se rencontrent offre et demande d'emploi, celui du marché interne à chaque entreprise, autrement dit des ressources humaines dont elle dispose et qu'elle ajuste en fonction des nécessités et des formes choisies d'organisation et d'aménagement du temps de travail.

Améliorer la **flexibilité externe**, c'est faire en sorte que davantage de personnes sans emploi soient en mesure de répondre aux besoins identifiés des entreprises. Cela passe d'abord par un accroissement de la mobilité géographique. Elle serait favorisée par la relance du marché du logement, et en particulier par la suppression des obstacles à la construction de logements locatifs.

L'accès à la formation permanente constitue aussi un pilier majeur de la flexibilité, laquelle appelle aussi des initiatives, parfois radicales, de la part des partenaires sociaux, en coopération avec les pouvoirs publics:

- dans certains pays du nord de la Communauté, diminuer certaines prestations de chômage et abaisser la fiscalité directe sur les bas revenus contribuerait à la lutte contre le travail au noir. Il y a cependant des limites à la réduction des prestations de chômage en deçà desquelles s'installe la pauvreté;
- dans plusieurs pays du sud, les législations relatives aux conditions de licenciement des travailleurs en contrat à durée indéterminée devraient être assouplies, ce qui contribuera à limiter le travail précaire;

- dans de nombreux pays, au nord comme au sud, les cloisonnements interprofessionnels nuisent tant à la mobilité des actifs qu'au reclassement des chômeurs; des passerelles sont à établir soit par la législation, soit par des négociations collectives;
- d'une manière générale, l'adaptation des mécanismes de garantie de ressources doit être jumelée avec des politiques actives d'insertion.

La **flexibilité interne** résulte d'une gestion optimale des ressources humaines par les entreprises. Elle vise à ajuster la force de travail en évitant autant que possible les licenciements. Misant sur la continuité du lien entre l'entreprise et le salarié, elle maximise l'investissement humain et la participation. Il dépend des entreprises de l'améliorer par la polyvalence professionnelle, une organisation intégrée du travail, la flexibilité des temps de travail (développement des formes de travail partiel ou partagé), des modes de rémunération incitatifs. Adaptée au modèle européen de société, elle devrait être au centre des négociations dans l'entreprise entre la direction et les représentants du personnel.

Les vertus de la décentralisation et de l'initiative

Le fonctionnement optimal du marché du travail appelle une large décentralisation au niveau des «bassins d'emploi». En contrepartie, les autorités nationales devraient se concentrer sur la qualité des standards de formation et sur leur compatibilité, afin d'offrir davantage de possibilités de passer d'une spécialité à l'autre. L'expérience réussie de plusieurs États membres montre l'importance d'une participation effective des partenaires sociaux à la gestion décentralisée des bassins d'emploi.

De même, c'est seulement par une approche décentralisée au niveau de chaque entreprise que l'aménagement du temps de travail peut être un atout pour la compétitivité; et, de ce fait, favorable au maintien ou à la création de l'emploi.

On voit ainsi comment, chez Volkswagen, une négociation imaginative autour de la semaine de quatre jours aura permis d'instaurer une forme de chômage partiel, intelligente et

solidaire. Des formules de retraite plus flexibles, des durées annuelles plus diversifiées, l'extension des possibilités de temps partiel correspondent dans beaucoup de situations à la demande des salariés comme à l'intérêt des entreprises soucieuses d'une meilleure utilisation de leur potentiel de production. Bien souvent, cet aménagement du temps de travail «par en bas» se trouve bloqué par les rigidités qui normalisent les durées de travail en Europe autour de 37 à 39 heures. Pour supprimer ces obstacles, il faut, en fonction des dispositions propres à chaque pays, revoir la législation du travail (rôle des durées légales), les pratiques contractuelles (rémunération des heures supplémentaires) et simplifier dans bien des cas le calcul des droits à pension.

Réduire le coût relatif du travail peu qualifié

Le problème des charges sociales doit être replacé dans le contexte plus large décrit dans la partie B du présent document (chapitre 9). Dans la plupart des pays de l'Union, les coûts du travail sont grevés de manière importante par les prélèvements obligatoires. Il suffit de rappeler que, entre 1970 et 1991, ils sont passés de 34 à 40 % du PIB, alors que, par exemple, ils restaient stables aux États-Unis au-dessous de 30 %. Ne faut-il pas y voir une cause du ralentissement de la croissance et surtout de l'augmentation du chômage?

Pour en revenir au travail peu qualifié — qui est très lié au chômage de longue durée — notons que, dans huit pays de l'Union sur douze, les charges fiscales et sociales pèsent relativement plus lourd sur les basses rémunérations. Ces pays souffrent de ce qui apparaît comme l'une des causes structurelles les plus sévères du chômage et du travail au noir dans la Communauté.

Des travaux ont été menés dans plusieurs pays où les taux des cotisations sociales sont très élevés. Ils montrent qu'une réduction de 30 à 40 % de ces cotisations concentrée sur les faibles rémunérations accroîtrait l'emploi de 2 %. Dans d'autres pays, la possibilité d'un impôt négatif se substituant aux formes actuelles de garantie de ressources mérite d'être examinée attentivement.

Dans la plupart des pays de l'Union, il apparaît indispensable de réduire les coûts non salariaux du travail peu qualifié d'un montant équivalent à 1 ou 2 points du PNB d'ici à l'an 2000. L'amélioration des recettes fiscales résultant de cette mesure en atténuerait la charge jusqu'à 30 %. Le reste devrait être financé par des économies ou par d'autres recettes. La taxe CO₂/énergie proposée par la Commission apparaît, indépendamment de ses mérites propres, comme l'une des meilleures contreparties à l'allègement du coût du travail. Une taxation homogène, à la source, des revenus du capital financier telle qu'elle a été proposée par la Commission depuis 1989 offrirait également cette possibilité.

Pour un complet renouvellement de la politique de l'emploi

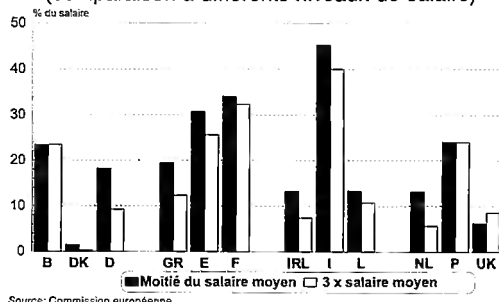
Investir dans les ressources en main-d'œuvre n'est pas seulement la tâche des entreprises. C'est aussi celle des gouvernements. Il n'est plus possible de laisser sans occupation un grand nombre des chômeurs européens. C'est pourtant ce que reflète la structure des dépenses du chômage: les deux tiers environ des dépenses publiques consenties pour les chômeurs consistent en assistance et le reste en «mesures actives».

Un renversement complet d'attitude doit être opéré. Son objectif serait de prévenir l'apparition du chômage de longue durée. D'un côté, les chômeurs devraient se voir proposer au fur et à mesure de leur durée d'attente: d'abord une formation de bon niveau qualifiante, puis la possibilité d'un emploi, y compris public, pendant quelques mois. En contrepartie, les chômeurs ainsi assurés d'une aide véritable à la réinsertion devraient eux-mêmes s'investir activement dans cette formation et dans cet emploi. Il y a, là aussi, l'enjeu d'un dialogue social auquel doivent être associés les chômeurs eux-mêmes.

Un changement aussi substantiel appellerait un renforcement notable des services publics de l'emploi. L'objectif est que chaque chômeur soit suivi personnellement par le même conseiller. Les compétences du service de l'emploi se diversifieraient autour de quatre tâches: l'information, le conseil, le placement, l'accompagnement.

Contrairement aux idées reçues, un tel renouvellement de la politique de l'emploi n'impliquerait pas de coût prohibitif. À titre d'exemple, ont été chiffrés les effets d'un triplement des dépenses de fonctionnement des services publics de l'emploi dans les pays de l'Union, soit le passage de 0,17 à 0,5 point du PNB. Réalisées sur une durée de trois ans, les dépenses correspondantes seraient amorties en quasi-totalité, grâce à la diminution du chômage estimée à environ 100 000 personnes la première année, à 400 000 la deuxième, à 1 million la troisième.

Cotisations sociales des employeurs (comparaison à différents niveaux de salaire)



La réinsertion des chômeurs de longue durée au-delà de douze mois d'attente est une tâche difficile, mais non impossible; en atteste le succès des initiatives pour constituer à leur intention, dans plusieurs pays, de véritables parcours d'emploi. Ces initiatives devraient être généralisées, en coopération avec le monde associatif, les autorités locales, et les entreprises.

Enfin, la politique active de l'emploi devrait franchir un nouveau seuil en faveur des jeunes. À tous ceux et à toutes celles qui quittent le système scolaire avant l'âge de 18 ans sans avoir acquis un véritable diplôme professionnel devrait être donnée la garantie d'une «première chance». Il est proposé que soit progressivement mis en place, au niveau national, un dispositif qui accordera à tous l'accès à une formation reconnue, assortie ou non d'un passage en entreprise, avec une préférence marquée de notre part pour une formation en alternance. En outre, sur le plan communautaire, un appui pourrait être fourni à ces dispositifs sous forme d'une expérience de formation et des travaux d'utilité collective dans un autre État membre de l'Union, à financer par

les initiatives pilotes du Fonds social européen.

À la rencontre des nouveaux besoins

De nombreux besoins restent aujourd'hui encore insatisfaits. Ils correspondent à l'évolution des modes de vie, à la transformation des structures familiales, à l'augmentation de l'activité professionnelle féminine, aux aspirations nouvelles d'une population âgée, voire très âgée. Ils résultent aussi de la nécessité de réparer les dommages causés à l'environnement, de réhabiliter les quartiers urbains les plus défavorisés.

On objectera que, si de tels besoins existent, le marché devrait y pourvoir rapidement. En vérité, tant l'offre que la demande de ces nouveaux services rencontrent des obstacles importants pour se développer:

- du côté de la demande, se pose le problème du prix, déjà évoqué à propos des coûts du travail;

- du côté de l'offre, se manifeste une réticence à s'engager dans des emplois perçus à tort comme dégradants, car souvent synonymes de travaux domestiques et peu qualifiés. Or, il faut certaines qualités précieuses pour assumer correctement de tels emplois.

En conséquence, le développement des services correspondants est laissé soit au marché noir, soit à des financements publics onéreux. Une démarche nouvelle consisterait à stimuler à la fois la demande et l'offre, de manière à constituer un «continuum» de possibilités entre l'offre protégée par des subventions publiques et l'offre concurrentielle. Verrait alors le jour une nouvelle «économie sociale», qui bénéficierait:

- du côté de la demande, d'incitations telles que la déductibilité de l'impôt sur le revenu, ou encore l'émission locale de «bons» analogues aux «chèques-restaurants», substituables aux prestations sociales des entreprises et des administrations locales, et donnant droit à l'accès aux services de proximité («chèque-service»);

- du côté de l'offre, des aides classiques à la création d'entreprises, renforcées dans le cas où l'«entrepreneur social» s'astreint à employer d'anciens chômeurs, et de formations pour l'acquisition des compétences nécessaires à ces métiers nouveaux.

Pour être compatible avec les exigences budgétaires, cet équilibre devra prendre des formes différentes dans chaque pays.

Des gisements d'emplois nouveaux: exemples

Les possibilités de création d'emplois dépendent largement des structures et des services existant dans chaque pays, des modes de vie ainsi que des régimes fiscaux en vigueur.

Toutefois, selon des estimations concordantes, le chiffre de 3 millions d'emplois nouveaux pourrait être avancé pour la Communauté, se répartissant également entre les services de proximité, l'amélioration du cadre de vie et la protection de l'environnement.

Les services de proximité

- L'aide à domicile aux personnes âgées et handicapées, les soins de santé, la préparation de repas et les travaux ménagers
- La garde des enfants non scolarisés et celle hors des horaires de classe pour les écoliers, y compris les déplacements entre le domicile et l'école
- L'assistance aux jeunes en difficulté, par le soutien scolaire, l'offre de loisirs
 - notamment sportifs —, l'encadrement pour les plus défavorisés
- La sécurité d'immeubles d'habitation
- Les commerces de proximité maintenus en zone rurale, mais aussi dans les quartiers excentrés

L'audiovisuel

Les loisirs et la culture

L'amélioration du cadre de vie

- La rénovation des quartiers et des habitats anciens dans un but d'amélioration du confort (équipements sanitaires et isolation phonique) et de la sécurité
- Le développement des transports collectifs locaux, rendus plus confortables, plus fréquents, accessibles (handicaps) et sûrs, ainsi que l'offre de nouveaux services tels que les taxis collectifs en zone rurale

La protection de l'environnement

- L'entretien des zones naturelles et des espaces publics (le recyclage local des déchets)
- Le traitement des eaux et l'assainissement des zones polluées
- Le contrôle des normes de qualité
- Les équipements d'économie d'énergie, notamment pour les habitations

Plaidoyer pour l'action

Les analyses qui sont présentées dans ce document, les pistes de solution ouvertes devraient nous orienter vers un modèle de développement soutenable, tant du point de vue de l'efficacité du triangle croissance-compétitivité-emploi qu'au regard de l'environnement et de l'amélioration de la qualité de la vie.

L'effort à entreprendre appelle des inflexions des comportements et des politiques à tous les niveaux: le communautaire, le national et le local. Conscients de la diversité des situations dans les pays membres, nous avons jugé préférable de ne pas formuler en termes trop lapidaires les pistes possibles de solution. Ce sera à chaque État membre d'en tirer ce qu'il jugera positif pour son action propre.

Il n'en demeure pas moins que, dans l'esprit de la Commission, les chapitres de la partie B

devraient constituer la base pour les travaux des divers Conseils de ministres spécialisés. Des conclusions dans ce sens du prochain Conseil européen faciliteraient et même provoqueraient la mobilisation des institutions communautaires en vue d'atteindre les objectifs fixés.

Quant à l'action proprement communautaire, il n'est proposé de lui donner soit un nouvel élan, soit de nouvelles formes, que dans cinq directions:

- tirer le maximum du grand marché;
- soutenir le développement et l'adaptation des petites et moyennes entreprises;
- poursuivre le dialogue social qui a permis, jusqu'à présent, une concertation fructueuse et des prises de position communes par les partenaires sociaux, qui ont aidé le travail communautaire;
- créer les grands réseaux européens d'infrastructure;
- préparer, sans retard, et jeter les fondements de la société de l'information.

Ces deux dernières actions constituent les clés d'une meilleure compétitivité et nous mettront en mesure de maîtriser le progrès au service de l'emploi et de l'amélioration des conditions de vie.

Leur réalisation — il importe de le souligner — ne remet nullement en cause les décisions financières prises, dans le cadre du paquet II, par le Conseil européen d'Edimbourg.

Nul besoin, par conséquent, de revoir les plafonds des ressources accordées.

Le recours à l'épargne constitue le seul moyen supplémentaire de financement. Il se ferait à un niveau modeste, puisque les emprunts envisagés représenteraient moins de 2 % du montant total des émissions faites sur les marchés.

Au surplus, il s'agit de projets non seulement économiquement indispensables, mais aussi financièrement rentables, et donc sans risques d'aggravation des déficits publics nationaux.

Grâce à ces actions orientées vers l'avenir, la Communauté jettera les bases d'une croissance économique saine et durable dont les dividendes seront largement supérieurs au coût de la rémunération de l'épargne ainsi mobilisée.

Parallèlement, et c'est aussi un des changements radicaux apportés à notre modèle de croissance, la cohérence retrouvée entre la politique macro-économique et la politique active de l'emploi permettra de surmonter toutes les rigidités de comportement ou de structure qui sont à l'origine d'une partie du sous-emploi dont nous souffrons. Alors sera-t-il possible de répondre aux nombreux besoins actuellement non satisfaits, et à ceux que provoqueront les mutations dans l'organisation de nos sociétés comme dans l'organisation et la répartition du travail.

La Commission invite donc chacun à une analyse lucide de nos forces et faiblesses et à se comporter en fonction de ce monde en changement rapide, le regard et la volonté tournés vers l'avenir.

Axe de développement I

Les réseaux d'information

1. Pourquoi?

Le monde vit actuellement une mutation des systèmes de production, d'organisation du travail et des modes de consommation, dont les effets seront, à terme, comparables à ceux de la première révolution industrielle.

Cette mutation résulte du développement des technologies de l'information et de la communication. En particulier, les technologies numériques rendent désormais possible, à un niveau de performance très élevé, l'intégration dans un seul système de communication de la transmission des données de l'information: le son, le texte et l'image.

Le monde «multimédia» s'ouvre.

Les structures et les méthodes de production en seront profondément affectées. Il en découlera un changement dans l'organisation des entreprises, dans la responsabilité des cadres et dans les relations avec les employés. Les PME en seront les principales bénéficiaires: les nouveaux services de communication leur permettront de réaliser des économies égales, en moyenne, à 4 % de leur chiffre d'affaires; elles seront, en outre, très présentes sur les marchés importants qui s'ouvrent. Les conditions de travail seront modifiées par la possibilité d'introduire des méthodes plus flexibles pour les horaires, pour le lieu même du travail (télétravail) et, inévitablement, pour les conditions contractuelles et les systèmes de rémunération. Selon certaines estimations, 6 millions d'Américains utilisent déjà le télétravail. Les nouveaux systèmes de transmission de données permettront aux entreprises de globaliser leurs activités et leurs stratégies, en développant des formes d'alliance et de coopération à une échelle qui n'était pas possible jusqu'à présent.

Le changement concernera aussi les habitudes de consommation.

Un besoin moins important de mobilité physique, la possibilité de disposer de produits et de services qui pourront marier les avantages de la production de masse aux exigences spécifiques, et même individuelles, des consommateurs. Une gamme nouvelle et beaucoup plus riche de nouveaux services en matière d'information, d'accès aux bases de données, d'audiovisuel, de culture et de loisirs sera à la disposition de chacun. Concrètement, à partir d'un ordinateur portable couplé au besoin avec un appareil de télévision ou à un téléphone, il sera possible d'accéder à une information générale sans intermédiaire, sans complication technique.

Le même phénomène nous concerne en tant que citoyens.

Les services rendus par la puissance publique pourront être plus rapides, plus sélectifs et moins impersonnels, à condition de prendre des mesures garantissant le respect de la vie privée. Certains services, pour lesquels traditionnellement la puissance publique joue un rôle prépondérant (santé, éducation, sécurité sociale), pourront être rendus d'une façon beaucoup plus étendue, rapide et efficace. Une place plus grande pourra être faite au rôle du marché. Un médecin, un professeur, un étudiant pourront avoir accès instantanément à de vastes bases de données.

Il ne s'agit pas d'un rêve technologique valable pour le siècle prochain.

Dans certains de ces aspects, cette nouvelle société est déjà en train de se réaliser, et nombreux sont ceux qui commencent à en bénéficier. Bien entendu, ce changement intervient d'abord dans les puissances de la triade, puis s'étendra progressivement au reste de la planète. Il sera en premier lieu déterminé par les besoins des utilisateurs, aussi bien les entreprises que les consommateurs. L'industrie commence déjà à s'adapter à cette nouvelle perspective. Des réorganisations de grande envergure se produisent. Elles rendent de plus en plus obsolètes les distinctions traditionnelles entre secteurs tels que l'électronique, l'informatique, les télécommunications et l'audiovisuel. Elles

gomment les distinctions entre secondaire et tertiaire, entre industrie et service. Elles modifient les rapports de force dans l'industrie: la capitalisation de Nintendo, fabricant de jeux vidéo, est déjà le tiers de celle d'IBM et son chiffre d'affaires, presque le double de celui de Microsoft, le principal producteur de logiciels. Ce processus, déjà en cours aux États-Unis, provoque des alliances et des fusions sans précédent entre entreprises. Il va s'accélérer en Europe. Il oblige les pouvoirs publics à revoir le cadre réglementaire.

Des inquiétudes se manifestent pour l'emploi. Cet élément est difficile à évaluer d'une façon précise.

Certes, la diffusion rapide des nouvelles technologies de l'information peut accélérer le transfert de certaines activités manufacturières vers des pays qui bénéficient de coûts de main-d'œuvre nettement moins élevés.

Mais, par l'augmentation de productivité qu'elles permettent dans l'ensemble du tissu industriel, ces technologies garantiront également le maintien d'un grand nombre d'emplois qui, autrement, seraient perdus.

Nous assisterons à une rationalisation dans le secteur des services; mais, l'énorme potentiel qui existe pour de nouveaux services tant liés à la production qu'à la consommation, à la culture et aux loisirs, permettra la création d'emplois. Le Minitel a créé ainsi en France, par les services qu'il a générés, plus de 350 000 emplois. La croissance prévisible de l'offre de services dans le domaine de l'audio-visuel augmentera considérablement la demande de programmes nouveaux. Le nombre des canaux de télévision devrait être multiplié par dix, alors que celui des abonnés du câble triplera d'ici à la fin du siècle.

En tout état de cause, il serait stérile de s'enfermer dans une nouvelle querelle sur le «machinisme», comme celle qui a accompagné la première révolution industrielle. La diffusion des nouvelles technologies au niveau mondial est inéluctable.

Il ne s'agit pas de retarder cette mutation, mais plutôt de la maîtriser, pour éviter les drames d'adaptation qui ont caractérisé le siècle dernier et qui seraient inacceptables dans la société actuelle.

Ce changement intervient avant tout sous la pression du marché et à l'initiative des entreprises. L'organiser et l'accélérer, tout en soutenant les efforts des entreprises, est le sens des décisions gouvernementales prises aux États-Unis et au Japon. L'accent y est mis sur la création des infrastructures de base et le soutien aux nouvelles applications et le développement technologique; le programme américain visant à la création de la «National Information Infrastructure» prévoit un investissement global qui sera de 85 milliards d'écus.

L'Europe a tout intérêt à répondre à ce défi, parce que les économies qui réussiront les premières à achever cette mutation dans de bonnes conditions bénéficieront d'avantages compétitifs importants.

Par rapport à ses principaux concurrents, l'Europe dispose d'atouts comparables des points de vue culturel, social, technologique et industriel. Son marché est largement intégré depuis le 1^{er} janvier 1993, mais persistent encore trop de monopoles, d'excès de réglementation. L'interopérabilité n'est pas encore garantie.

Déjà, les États qui ont de l'avance dans la libéralisation voient leur marché se développer plus rapidement, à des prix décroissants pour les utilisateurs.

Le principal handicap pour l'Europe réside dans la fragmentation des différents marchés et l'absence de grandes liaisons interopérables. Pour le surmonter, il faut, au niveau européen, mobiliser les volontés et les moyens dans un partenariat public-privé.

2. Comment?

Le plan d'action s'articule autour de cinq priorités.

Priorités	Moyens
1. Diffuser l'exploitation des technologies de l'information	— Lancer des projets européens d'applications et les services d'intérêt public (transport, santé, formation, éducation, protection civile) et renforcer la coopération entre administrations (programme IDA) — Promouvoir le télétravail — Mieux impliquer les utilisateurs dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques technologiques
2. Doter l'Europe de services de base transeuropéens	— Développer les réseaux de base (RNIS et large bande) — Assurer l'interopérabilité des réseaux — Renforcer la coordination entre les politiques de télécommunication et les interventions des fonds structurels
3. Poursuivre la mise en place d'un cadre réglementaire adapté	— Supprimer les distorsions de concurrence — Garantir la fourniture de services universels — Accélérer le processus de normalisation — Assurer la protection des données de la vie privée et la sécurité des systèmes d'information et de communication — Étendre le droit de la propriété intellectuelle
4. Développer la formation aux nouvelles technologies	— Favoriser l'acquisition des connaissances de base nécessaires à l'utilisation des nouvelles technologies et à l'exploitation de leur potentiel — Généraliser l'utilisation des nouvelles technologies dans l'enseignement et dans la formation — Adapter la formation des ingénieurs et chercheurs
5. Renforcer les performances technologiques et industrielles	— Renforcer l'effort de RDT et l'adapter aux nouvelles conditions du marché (IV P. C. R & D) — Promouvoir la veille technologique et industrielle — Valoriser les résultats de la RDT dans ses applications industrielles — Négocier, sur le plan mondial, des conditions d'accès au marché de concurrence équitables

L'identification précise des actions, l'élaboration d'un calendrier et la mise en place des moyens sont des éléments importants de bonne réussite du plan. Il est proposé de mettre en place une task-force sur les infrastructures européennes de l'information. Travaillant sur mandat du Conseil européen, cette task-force aura pour mission de préciser les priorités et de définir les modalités d'action et les moyens nécessaires. Elle devra faire rapport au président du Conseil européen, le 31 mars 1994, afin que sa mise en œuvre puisse être effective à la mi-1994, après concertation des parties concernées et approbation du Conseil européen.

3. Quels réseaux?

La pratique quotidienne nous renvoie l'image d'autoroutes où circulent personnes et marchandises et qui, en fonction de la densité du trafic, peuvent être plus ou moins larges.

La société de l'information comprendra également:

- des **autoroutes**: c'est-à-dire des **réseaux à large bande** où circuleront rapidement une grande variété d'informations;
- des **transporteurs**: c'est-à-dire des **services** qui faciliteront l'accès à l'information (banques de données), sa transmission (courrier électronique), son échange (vidéo interactive);
- des **marchandises**: c'est-à-dire des **applications nouvelles** dans la vie professionnelle, la santé, l'enseignement ou les loisirs.

Alors que les réseaux téléphoniques sont internationaux, les réseaux numériques qui acheminent l'information sous forme de textes, de données ou d'images se développent principalement en Europe, au seul niveau national.

Pour développer l'accès à de multiples services interactifs et constituer un espace commun d'information, il faut:

- assurer une gestion cohérente des projets;
- interconnecter les différents réseaux et rendre interopérables les différents services;
- investir et innover pour fournir une multiplicité d'informations dans un minimum de temps.

Une telle démarche est impérative pour stimuler la création de marchés nouveaux. De nouveaux projets doivent être engagés résolument et rapidement pour rompre le cercle vicieux entretenu par les faiblesses respectives de la demande et de l'offre.

C'est dans cet esprit qu'il est proposé de retenir neuf projets stratégiques, dont la liste est annexée.

Ils portent à la fois sur les réseaux physiques, les services et les applications.

Constituer un réseau de communication à grand débit.

Cette infrastructure est nécessaire au développement de services multimédias; elle utiliserait les techniques de transmission de données les plus avancées (fibres optiques); elle tirerait le meilleur parti de la numérisation de l'information et de son transfert à grande vitesse (haute définition, interactivité, multiplication des fonctions).

Elle prolongerait les réseaux numériques à intégration de services, qui devront être généralisés dans la Communauté avant l'an 2000.

Lancer trois programmes de développement des services électroniques.

Ces services sont nécessaires pour diversifier les applications à partir d'un réseau d'infrastructures donné:

- **image électronique**: les services vidéo interactifs vont révolutionner les habitudes de travail, les techniques de formation et les modes de loisirs. L'objectif consiste à assurer l'interopérabilité de ces nouveaux services «à la carte» au niveau européen d'ici à 1997;
- **accès électronique à l'information**: il s'agit de regrouper des informations (administratives, scientifiques ou culturelles...) dans des bases de données qui deviendraient accessibles à tout utilisateur dans la Communauté;
- **courrier électronique**: il faut développer et rendre interopérables les différents services commerciaux de transmission électronique de documents; le développement de ce service est particulièrement important pour améliorer la compétitivité des PME.

Promouvoir quatre applications prioritaires: télétravail, téléformation, télémedecine, téléadministration.

Télétravail: des projets sont déjà mis en œuvre dans les États membres; la Communauté sou-

tiendrait des programmes pilotes recouvrant la constitution d'un réseau transfrontalier de gestion de ressources humaines.

Téléformation: l'objectif est de mettre sur pied, d'ici à 1996, un réseau reliant entre eux plus de cent universités ou collèges pour rendre accessibles des modules communs d'enseignement.

Télé médecine: d'ici à l'an 2000, seraient reliés entre eux, par voie multimédia, les grands centres anticancéreux, les banques de moelle osseuse ainsi que les principaux centres de sécurité sociale.

Téléadministration: pour améliorer le fonctionnement du marché intérieur (taxation, douanes, organismes statistiques), il est indispensable de faciliter les échanges de données entre administrations et l'accès des entreprises et des particuliers à ces informations.

Ces concours pourraient être complétés par les prêts de la BEI et les garanties du Fonds européen d'investissement ainsi que par les nouveaux mécanismes financiers décrits dans l'annexe.

4. Quelles décisions?

Actuellement, les discussions se poursuivent au Conseil de ministres et au Parlement européen sur le développement des réseaux télématiques (IDA). La Commission a présenté, à l'automne de 1993, deux projets relatifs aux réseaux de télécommunication: un schéma directeur pour le réseau à services intégrés (RNIS), un ensemble d'orientations pour les réseaux à large bande.

5. Comment financer?

Le montant des financements à mettre en œuvre dans les dix prochaines années est estimé à 150 milliards d'écus. Les besoins correspondant aux projets prioritaires retenus sur la période 1994-1999 s'élèvent à 67 milliards d'écus. Leur couverture incombe principalement aux investisseurs privés. Les concours financiers des autorités publiques nationales et communautaires interviennent de façon marginale et incitatrice, comme pour les autres réseaux.

Le budget de la Communauté, à travers la ligne «réseaux», les fonds structurels et principalement le programme de recherche, pourrait consacrer les 5 milliards d'écus sur la période.

Réseaux transeuropéens de télécommunication: propositions

Autoroute de l'information Domaine	Champ d'action pour des projets stratégiques	Investissement requis période 1994-1999 <i>(en milliards d'écus)</i>
Réseaux avancés interconnectés	Mise en place du réseau de communication à grand débit	20
	Consolidation du réseau numérique à intégration de services	15
Services électroniques généraux	Accès électronique à l'information	1
	Courrier électronique	1
	Image électronique: services vidéo interactifs	10
Applications télématiques	Télétravail	3
	Téléadministration	7
	Téléformation	3
	Télémédecine	7
Total		67

Axe de développement II

Réseaux transeuropéens de transport et d'énergie

1. Pourquoi des réseaux?

L'essor de l'Europe dans l'histoire repose sur la qualité des réseaux de communications qui ont permis, à ses habitants, d'accéder facilement aux ressources naturelles et techniques. En développant ainsi la circulation des personnes et des biens, l'Europe a pu allier prospérité économique, qualité de la vie, performances commerciales; elle a pu aussi rester à la pointe de la technologie et fortifier des industries qui ont emporté de grands succès — il suffit de rappeler Airbus. Nos systèmes de transport et d'énergie constituent de solides exemples de cette tradition.

Nous avons besoin de poursuivre cet effort, de franchir de nouvelles étapes, d'imaginer d'autres frontières face à la globalisation des marchés, à la mobilité croissante des capitaux et des technologies, aux besoins d'investissement qui se font jour à l'Est et au Sud. Le développement de réseaux transeuropéens d'infrastructures de transport et d'énergie répond à cette exigence, qui a été soulignée dans toutes les contributions des États membres.

Promouvoir des infrastructures nouvelles ou mieux conçues, accessibles à tous les citoyens, permet:

- de circuler mieux, plus sûrement et moins cher pour améliorer la compétitivité;
- d'aménager le territoire européen pour éviter la concentration des richesses et des populations;
- de jeter un pont en direction de l'Europe de l'Est, indispensable pour répondre aux besoins, accroître les investissements, stimuler les échanges.

C'est aussi la possibilité:

- de mobiliser nos industries sur des projets porteurs à moyen et à long terme et de développer de nouveaux produits;

- de rechercher la combinaison optimale des modes de transport existants (multimodalité), afin d'en accroître les performances tout en réduisant les conséquences sur l'environnement;

- de compléter le marché unique: après le grand effort collectif qui a été fait pour supprimer les frontières, il faut renforcer les liaisons, y compris avec les régions les plus éloignées.

Assurer une circulation plus rapide, plus sûre, plus protectrice de l'environnement, faciliter des échanges plus nombreux, rapprocher les États membres de leurs voisins de l'Est et du Sud symboliseraient l'avènement de l'Union européenne.

2. Pourquoi maintenant?

Depuis dix ans, nous avons ralenti notre effort d'investissement dans le domaine des infrastructures.

C'est particulièrement vrai pour les transports. Il en résulte des rigidités, des lenteurs, des dysfonctionnements, qui sont dénoncés par les milieux économiques comme une des causes principales de l'affaiblissement de la compétitivité actuelle. Or, les dispositions nouvelles du traité sur l'Union européenne (article 129) permettent maintenant d'y remédier.

L'attention insuffisante portée au développement des infrastructures entre pour partie dans la dégradation des conditions de vie quotidienne.

Les pertes de temps liées à la congestion du trafic, la sous-utilisation des nouveaux moyens de communication, les atteintes à l'environnement, faute de recourir à des technologies performantes, participent, dans une certaine mesure, du malaise urbain et de la fracture sociale qui en résulte. Il en va de même dans les régions rurales les moins peuplées qui, en raison de leur enclavement, sont menacées dans leur existence même.

Les progrès rapides accomplis dans le traitement de l'information, l'ingénierie de l'environnement, la propulsion, les matériaux nouveaux modifient complètement les perspectives. Nous vivons avec des réseaux séparés, cloisonnés, avec des moyens de transport souvent préjudiciables pour l'environnement. Il est désormais possible de combiner différents modes de transport, d'utiliser l'électronique pour mieux organiser les liaisons et les trafics, de connecter, dans tous les domaines, des réseaux relevant d'autorités nationales différentes, d'intégrer dans les projets d'infrastructure des normes environnementales élevées. **C'est une génération nouvelle de projets qui émerge. C'est aussi une autre logique de développement.**

Des nations telles que les États-Unis et le Japon entreprennent des efforts programmés et significatifs pour renouveler leurs infrastructures; des nouvelles puissances industrielles comme Singapour, T'ai-wan, certaines parties de la Chine, l'Argentine se dotent de réseaux répondant aux dernières avancées technologiques.

En mobilisant les ressources voulues sur des projets transeuropéens, nous maintiendrons notre capacité de concourir à l'extérieur, tout en améliorant la qualité de vie en Europe.

Il n'est pas, non plus, imaginable de développer avec les pays d'Europe centrale et la Russie un partenariat économique, prélude à une association plus profonde, sans, dans le même temps, lancer des projets audacieux dans le domaine des infrastructures. Il y a là une complémentarité nécessaire.

Enfin, les investissements potentiels d'ici à la fin du siècle, estimés à plus de 250 milliards d'écus, constituent un élément capital de la relance économique de l'Europe.

3. Comment procéder?

Le traité sur l'Union européenne définit parfaitement, dans son article 129, les missions de la Communauté et les instruments de mise en œuvre des réseaux.

L'action de la Communauté vise à favoriser l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux ainsi que l'accès à ces réseaux dans le cadre d'un système de marchés ouverts et concurrentiels. Elle tient compte, en particulier, de la nécessité de relier les régions insulaires, enclavées et périphériques aux régions centrales de la Communauté (article 129 B).

Elle **établit un ensemble d'orientations** couvrant les objectifs, les priorités et les grandes lignes d'actions (**schémas directeurs**); ces orientations identifient des **projets d'intérêt commun**; elle appuie les **efforts financiers** des États membres pour les projets qui auront été identifiés, en particulier sous forme d'études de faisabilité, de garanties d'emprunt ou de bonifications d'intérêts; elle peut également **contribuer à coordonner** les politiques menées par les différents États membres et coopérer avec les pays tiers (article 129 C).

Le Conseil de ministres, à la majorité qualifiée, et le Parlement européen décident des orientations et des projets d'intérêt commun; ce qui concerne le territoire d'un État membre doit être approuvé par cet État.

La Communauté a deux missions:

- réduire les risques financiers ou administratifs;
- faire en sorte que des investisseurs privés se mobilisent davantage sur des projets d'intérêt européen.

Dans cette perspective, il est recommandé de porter l'effort **en priorité** sur des projets d'intérêt communautaire, bien préparés financièrement et administrativement, y inclus les analyses d'impact sur l'environnement.

L'évaluation des projets portera sur les risques financiers, les sources de financement possibles, le statut juridique (durée des concessions), le management et l'impact sur l'environnement. Cette procédure est particulièrement importante dans le secteur énergétique où les principales difficultés de mise en œuvre ne sont pas tant d'ordre financier que liées à la longueur et à la complexité des procédures administratives.

Pour garantir aux investisseurs la prévisibilité et la stabilité nécessaires, un plan d'action administratif et financier s'attachera à chaque projet.

4. Où en est-on?

a) Transports

Dès 1990, le Conseil a accueilli favorablement le schéma pour les trains à grande vitesse, qui sera actualisé en 1994 pour être intégré dans une perspective multimodale.

Le 29 octobre 1993, le Conseil a approuvé, après que se soit tenu un trilogue informel, trois schémas directeurs sur:

- les **transports combinés**, avec deux étapes de travaux à six et à douze ans;
- les **routes**, avec 55 000 km de liaisons transeuropéennes, dont 12 000 km d'autoroutes à réaliser sur dix ans;
- les **voies navigables**, avec constitution d'un réseau interopérable en dix ans.

Trois autres schémas seront présentés en 1994 sur:

- l'**infrastructure ferroviaire classique**, pour intégrer les lignes de transport de voyageurs (régionales, urbaines) et de marchandises dans le réseau intermodal et aussi prolonger les liaisons vers l'Europe centrale et orientale;
- l'**infrastructure aéroportuaire**, pour mieux relier le réseau communautaire au réseau mondial et également favoriser le désenclavement de certaines régions de la Communauté;
- l'**infrastructure portuaire**, pour faciliter le commerce intra- et extracommunautaire et décongestionner certaines liaisons terrestres en améliorant l'environnement.

b) Énergie

Un schéma directeur et des projets d'intérêt commun pour l'électricité et le gaz seront présentés dès le début de l'année 1994. Leur mise en œuvre dépend, pour beaucoup, de la constitution d'un véritable marché intérieur de l'énergie.

5. Quelles priorités?

Les projets porteront en priorité sur le réseau transeuropéen de **transports**. C'est, en effet, ce secteur qui mobilise les investissements les plus considérables et où le déficit entre financements disponibles et besoins à satisfaire est le plus important; cela pour développer une véritable stratégie multimodale indispensable à l'amélioration des performances de l'économie et des conditions de vie.

Sur la base des schémas directeurs déjà approuvés, il est proposé de sélectionner de grands projets prioritaires et d'intérêt communautaire pour rapprocher tous les pays du continent européen. Il s'agit:

- de nouvelles liaisons transfrontalières revêtant un caractère stratégique dans le domaine ferroviaire (axe du Brenner, Lyon-Turin, Paris-Barcelone-Madrid) ou autoroutier (Berlin-Varsovie-Moscou);
- d'améliorer la combinaison entre les différents modes de transport (liaison Heathrow-Londres-tunnel sous la Manche);
- d'accroître l'interopérabilité et l'efficacité des réseaux par la mise en place de systèmes de contrôle du trafic (air, mer, terre) et de réduire ainsi sensiblement les nuisances.

Le développement de réseaux dans le domaine de l'**énergie** répond à deux priorités: réduire les coûts en utilisant mieux les capacités existantes et renforcer notre sécurité d'approvisionnement. La première priorité concerne plus particulièrement l'électricité; la seconde s'applique au gaz.

L'ensemble permettra, à terme, d'utiliser plus rationnellement l'énergie disponible sur tout le continent européen.

Pour l'énergie électrique, il s'agira essentiellement de renforcer l'interconnexion des réseaux et d'éviter ainsi la saturation de certains d'entre eux ou, dans d'autres cas, de mieux desservir les zones les plus éloignées.

Mieux utiliser les capacités électriques existantes contribuera à préserver l'environnement.

En matière gazière, l'Europe doit faire face à un accroissement de sa consommation, qui sera, plus encore que par le passé, satisfaite par des importations en provenance de la mer du Nord, d'Algérie ou de Russie.

Il est primordial, pour assurer notre sécurité économique, d'accélérer la constitution de gazoducs transeuropéens propres à la fois à garantir l'approvisionnement et à dégager les voies d'une coopération à long terme avec les pays producteurs.

C'est dans ces perspectives que huit grands programmes ont été retenus. La réussite de tous ces projets est intimement liée à l'approfondissement du marché intérieur.

6. Comment financer?

Les besoins de financement sur les quinze prochaines années peuvent être évalués à plus de 400 milliards d'écus; d'ici à la fin du siècle, ils s'élèveraient à 250 milliards d'écus (220 milliards pour les transports et 30 milliards pour l'énergie).

Le montant des investissements concernés par les projets proposés s'élève à 82 milliards d'écus pour les transports et à 13 milliards pour l'énergie.

L'évaluation proposée ci-dessus a pour objet de dégager, dans un partenariat public-privé, les conditions les meilleures pour un financement par le marché.

Le financement repose sur trois principes:

- l'**équilibre financier**: il est tel qu'il puisse être assuré en bonne partie par des investisseurs privés;
- la **compatibilité avec les finances publiques**: les éventuelles interventions des États membres respecteront les orientations relatives au déficit et à l'endettement publics;

- la **subsidiarité**: la Communauté interviendra pour appuyer les études de faisabilité, garantir des emprunts ou faciliter la résorption de chaînons manquants dans le cadre de projets d'intérêt commun.

En ce qui concerne les 26 projets de transport déjà examinés dans le cadre des schémas directeurs (23) ou au sein d'autres instances du Conseil (3), la Communauté a déjà financé à hauteur de 332 millions d'écus des études de faisabilité et des travaux.

Elle pourrait mettre à disposition, sur la période 1994-1999, à partir de ses différents instruments, près de 15 milliards d'écus.

Les huit grands programmes énergétiques mobiliseront 13 milliards d'écus à travers ces instruments.

L'intervention budgétaire de la Communauté pourrait être significativement renforcée par les prêts de la Banque européenne d'investissement et par les garanties du Fonds européen d'investissement ainsi que par les nouveaux mécanismes décrits dans l'annexe.

Annexe

Investir pour une meilleure compétitivité de l'Europe

L'analyse faite par la Commission de la question des réseaux européens et des grands projets environnementaux ainsi que de leurs modalités de financement peut être résumée comme suit.

1. Réseaux de transport et d'énergie: 250 milliards d'écus d'ici à l'an 2000 (95 milliards d'écus pour des projets prioritaires)

Ces réseaux d'infrastructures de transport permettront à nos citoyens de voyager de façon plus rapide et plus sûre et à un moindre prix. Ils constitueront également une liaison avec l'Europe de l'Est et l'Afrique du Nord. Au total, quelque 400 milliards d'écus d'investissements seront nécessaires dans les réseaux transeuropéens de transport et d'énergie au cours des quinze prochaines années, dont environ 250 milliards d'écus avant 1999.

L'article 129 B du traité indique clairement comment procéder. La Communauté ⁽¹⁾ établit une série d'orientations identifiant des projets d'intérêt commun. Elle soutient ensuite les efforts financiers des États membres (études de faisabilité, garanties d'emprunts, bonifications d'intérêts). Elle peut également contribuer à la coordination des politiques des États membres et coopérer avec des pays tiers.

Les principaux schémas directeurs ont été proposés par la Commission ou adoptés par le Conseil et le Parlement. La Commission a identifié une série de projets prioritaires pour les cinq prochaines années (26 projets de transport représentant 82 milliards d'écus et 8 projets concernant l'énergie coûtant 13 milliards d'écus).

⁽¹⁾ Le Conseil statue à la majorité qualifiée en codécision avec le Parlement européen (article 189 B); les orientations et projets d'intérêt commun qui intéressent le territoire d'un État membre nécessitent l'approbation de cet État membre.

2. Télécommunications: 150 milliards d'écus d'ici à l'an 2000 (67 milliards d'écus pour des projets prioritaires)

Un système de grandes voies d'information à travers la Communauté ménagera les meilleurs moyens de créer, de gérer, de trouver et de transférer l'information. Ce système comporte:

- la création d'infrastructures (communications radio par câble et par voie terrestre ou par satellite), y compris des réseaux numériques intégrés;
- le développement des services (images électroniques, bases de données, courrier électronique);
- la promotion des applications (télétravail, formation à distance, interconnexion des administrations).

Le montant des investissements qui pourraient être réalisés d'ici à la fin du siècle a été estimé à 150 milliards d'écus. La Commission a déterminé un ensemble de projets prioritaires pour un montant de 67 milliards d'écus en ce qui concerne la période 1994-1999.

3. Environnement: 174 milliards d'écus pour les grands projets environnementaux d'ici à l'an 2000

L'environnement fait partie intégrante des réseaux transeuropéens, par exemple en ce qui concerne les réseaux de transports combinés destinés à désengorger les routes en recourant au chemin de fer. La Commission a également des programmes de protection de l'environnement d'une importance suffisante pour pouvoir bénéficier d'un soutien financier de la Communauté. Ces programmes concernent notamment la gestion de l'hydrologie, le trai-

tement des eaux résiduaires urbaines, la rénovation des réseaux de distribution d'eau et l'assainissement de la Méditerranée et de la Baltique, pour un coût estimé à 314 milliards d'écus au total sur douze ans, soit 174 milliards d'écus d'ici à la fin du siècle. La contribution de la Communauté au financement pourrait s'élever à 25 milliards d'écus dans ce domaine de l'environnement pendant la période 1994-1999.

4. Financement des réseaux transeuropéens et des grands projets environnementaux

La majeure partie des fonds nécessaires au financement de ces projets seront récoltés au niveau des États membres, soit en faisant appel aux investissements privés (en particulier dans le secteur des télécommunications), soit par des entreprises publiques. La Communauté peut cependant jouer un rôle, comme prévu dans le traité, en soutenant les efforts financiers des États membres et en mobilisant des capitaux privés ⁽¹⁾. Cela nécessitera une panoplie d'instruments financiers, qui sont présentés dans le tableau ci-après, dont certains existent déjà et dont deux sont nouveaux (les «obligations de l'Union» et les «obligations convertibles»). Ces nouveaux instruments répondent à un besoin, s'agissant de projets spécifiquement inclus dans les schémas directeurs, et complètent les prêts de la Banque européenne d'investissement, qui ont un objet plus général. Les éléments budgétaires restent dans le cadre des plafonds d'Edimbourg. Aucun financement supplémentaire ne serait requis des budgets nationaux. Dans le cas des nouveaux instruments, le capital et les intérêts seraient remboursés par les promoteurs des projets. Le remboursement des obligations de l'Union serait garanti par le budget communautaire et celui des obligations convertibles par le capital disponible du Fonds européen d'investissement. Il n'y aurait aucun risque de déstabilisation des marchés des capitaux, dans la mesure où les montants concernés représentent moins de 1 % des marchés des euro-obligations et des crédits bancaires.

(1) En outre, la BEI peut garantir des emprunts privés à concurrence de 6 milliards d'écus au total pour de grands projets d'infrastructures, soit en moyenne 1 milliard par an jusqu'en 1999.

Nouveaux instruments financiers

Obligations de l'Union

Afin de promouvoir la croissance, des obligations à long terme seraient émises par l'Union à guichet ouvert, à l'appui de grands projets d'infrastructure d'intérêt stratégique couvrant les réseaux transeuropéens, ainsi que des projets transfrontaliers avec l'AELE, les PECO et l'Afrique du Nord. Les bénéficiaires seraient les promoteurs de projets directement concernés par les RTE (organismes du secteur public, entreprises privées). La BEI serait invitée à évaluer les domaines et à conseiller la Commission sur la structure globale des modalités de financement et servirait d'intermédiaire pour la conclusion de contrats d'emprunt individuels.

Obligations convertibles du FEI

Obligations à long terme émises par la société publique ou privée promotrice du projet et garanties par le FEI. Elles seraient soit:

- entièrement ou partiellement convertibles en actions ou en certificats d'investissement;
- accompagnées de «warrants», qui donnent au détenteur le droit de souscrire des actions à un certain cours;
- subordonnées aux résultats par le biais d'une participation aux bénéfices de la société ou de l'entreprise concernée.

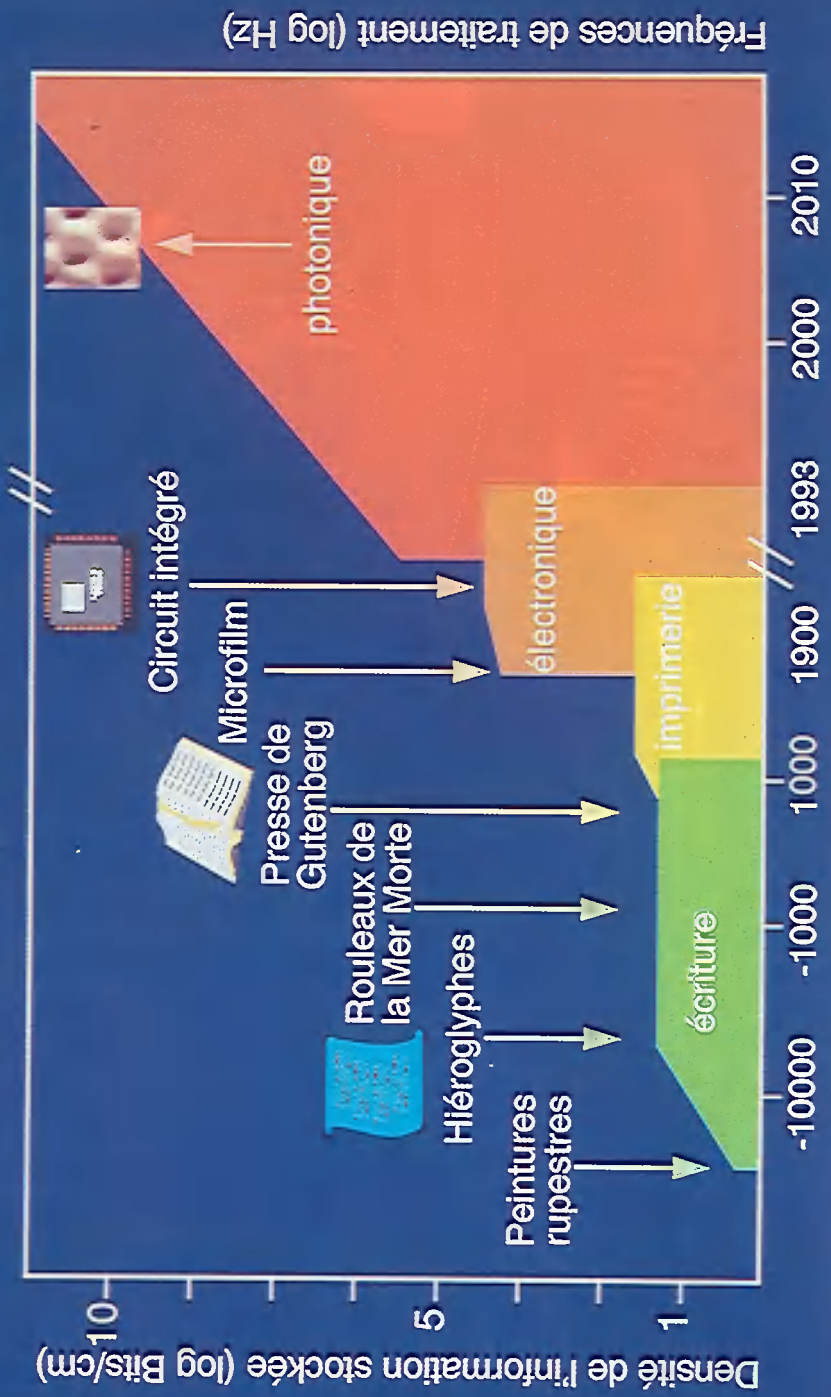
Les échéances des obligations et les conditions de conversion seraient conformes au rendement escompté du projet et au délai d'exercice de l'option. Le FEI créerait un guichet spécial pour ce type de garantie, en particulier pour les grands projets concernant les réseaux de télécommunications.

Financement communautaire des réseaux transeuropéens (RTE)
(financement annuel moyen en 1994-1999)

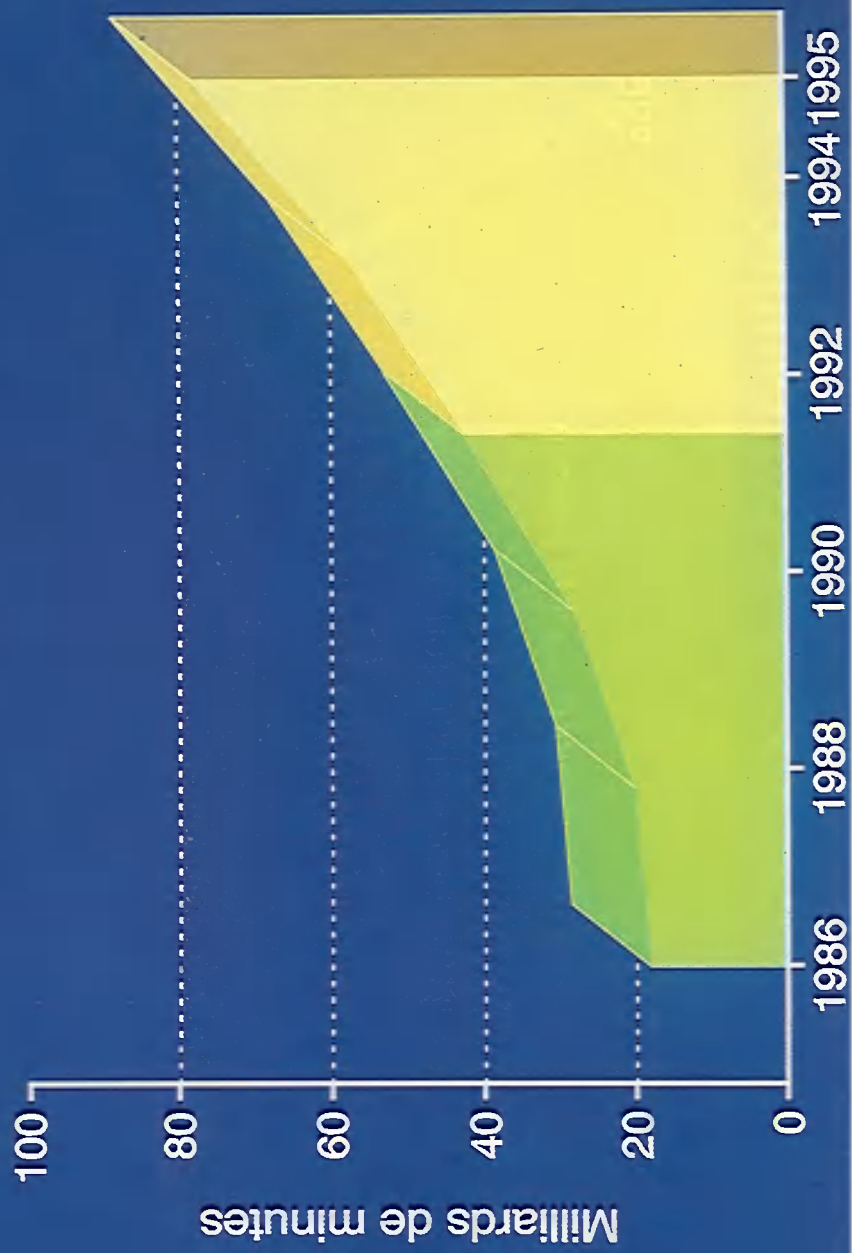
<i>Source</i>	<i>Montant (en écus)</i>	
Budget communautaire		5,3 milliards
dont:		
— RTE	0,5 milliard	
— fonds structurels		
	(RTE) 1,35 milliard	
	(environnement) 0,6 milliard	
— Fonds de cohésion		
	(RTE) 1,15 milliard	
	(environnement) 1,15 milliard	
— R & D		
	(télécommuni- cations) 0,5 milliard	
	(transports) 0,05 milliard	
BEI (prêts)		6,7 milliards
Obligations de l'Union ⁽¹⁾ (transport et énergie)		7 milliards
Obligations convertibles du FEI ⁽¹⁾ (télécommunications)		1 milliard
	Total	20 milliards

⁽¹⁾ Voir encadré p. 34.

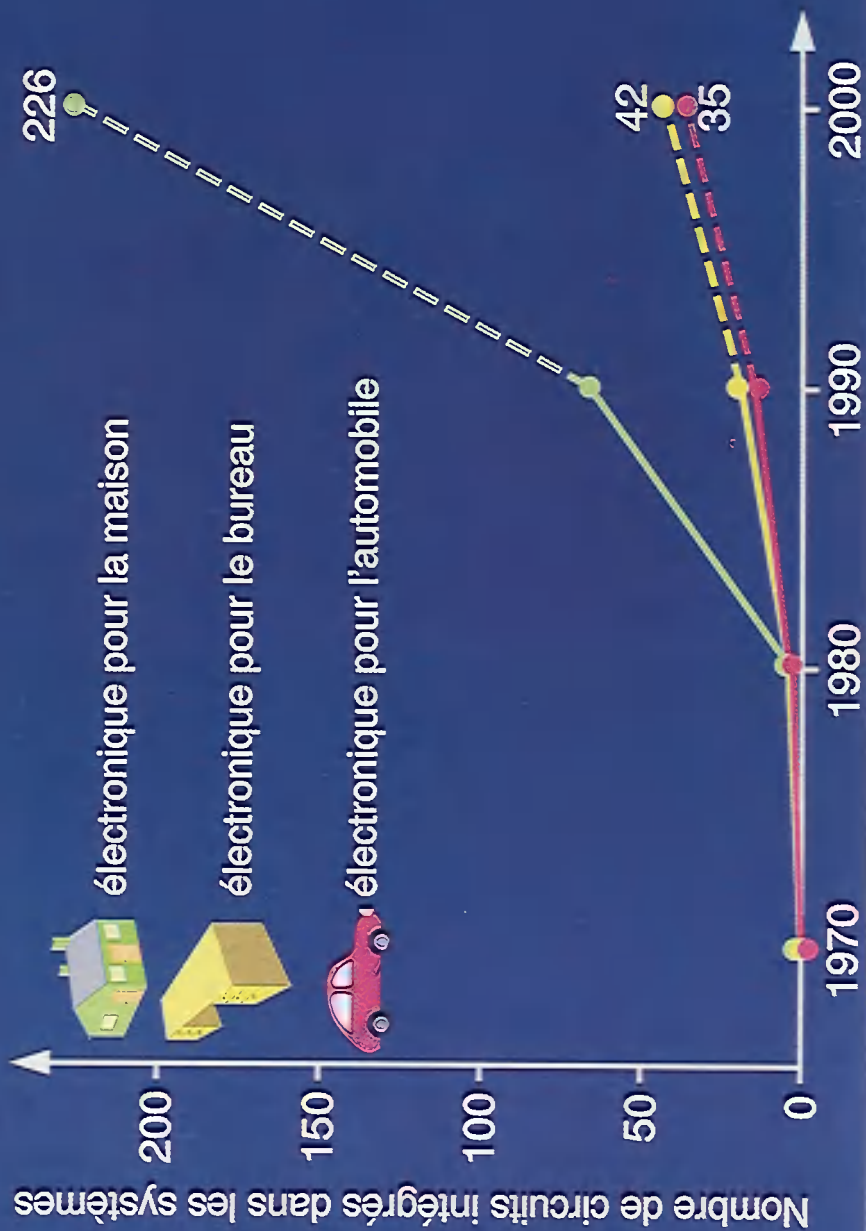
Les âges de l'information: accélération des capacités de stockage et de traitement



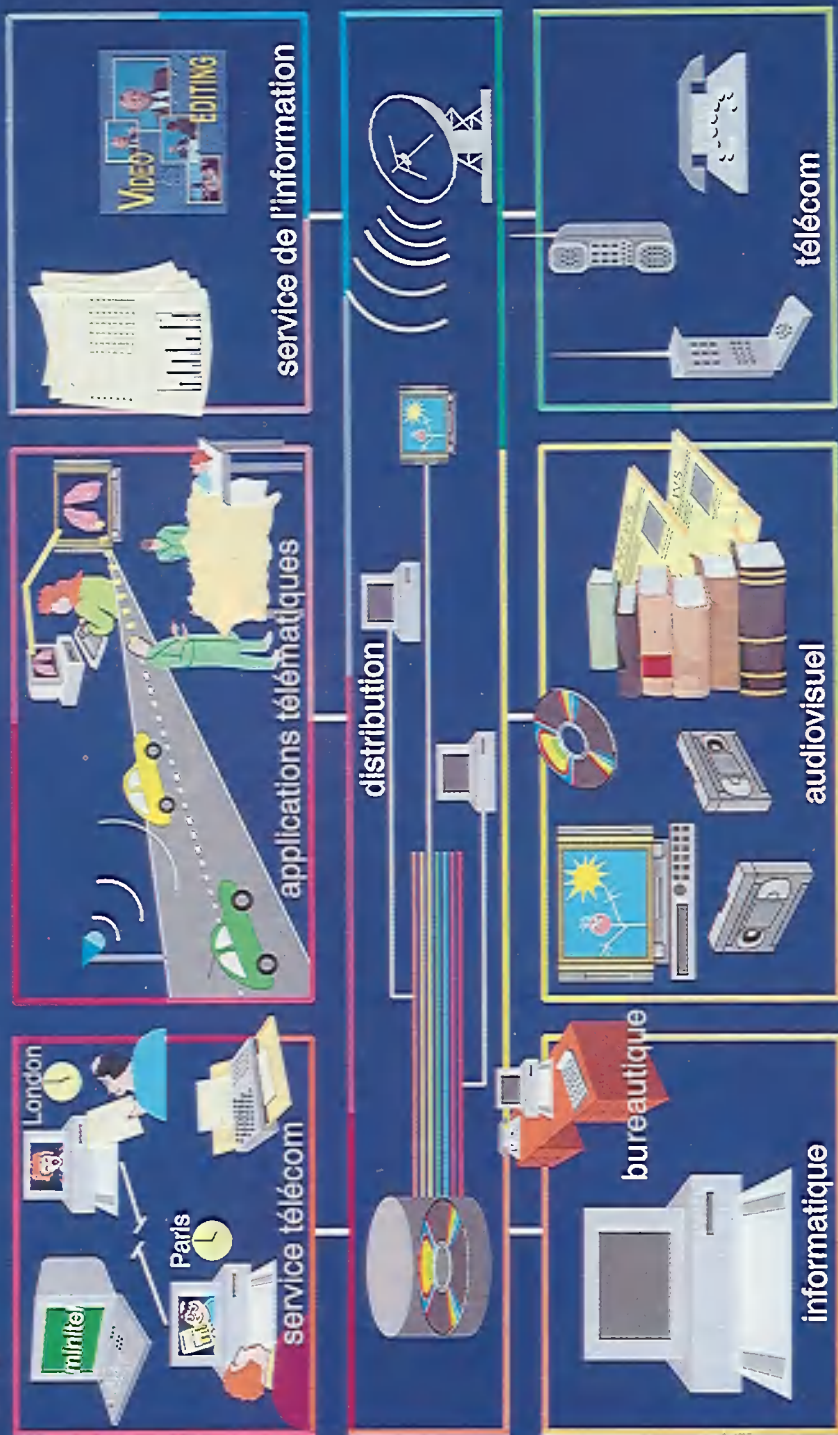
Evolution du trafic téléphonique international



L'"explosion" électronique

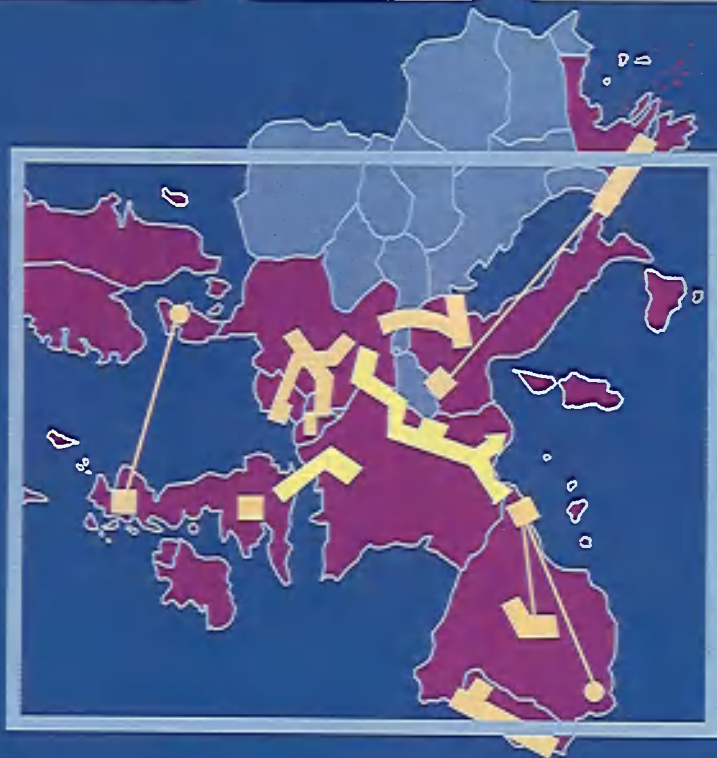
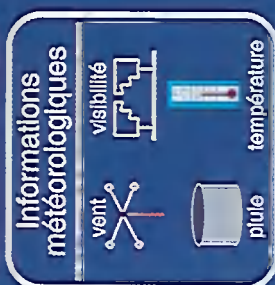
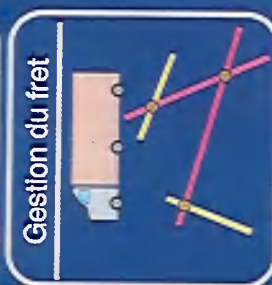
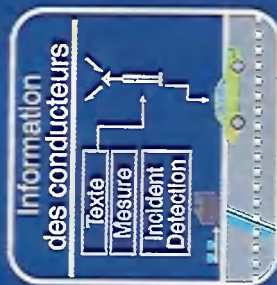


Espace commun de l'information et de la communication



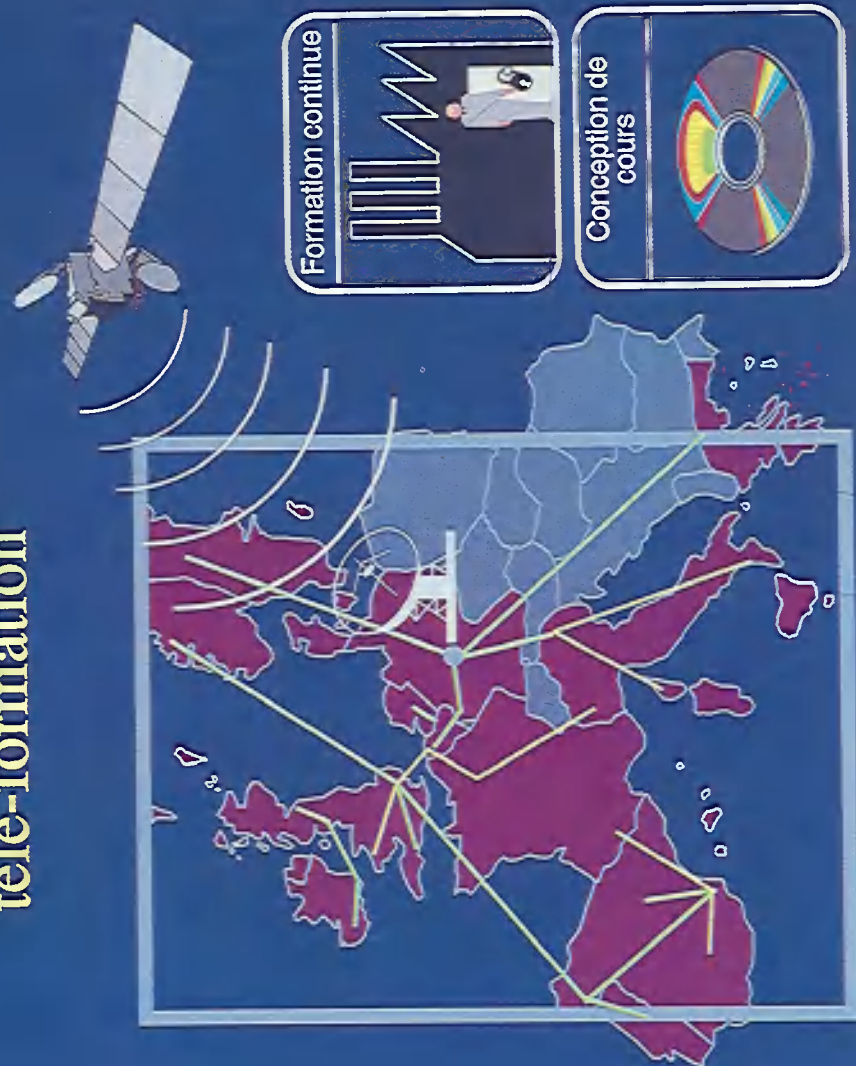
vers le tout-numérique et le multimédia

Autoroutes de l'information et de la communication: télégestion du trafic

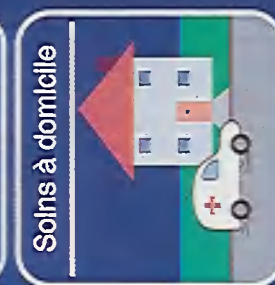
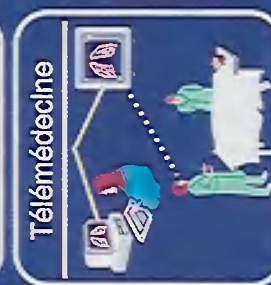
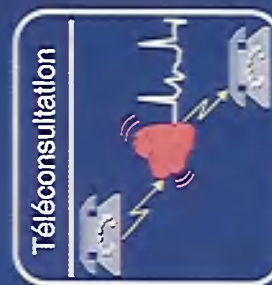


Couloirs des expériences pilotes

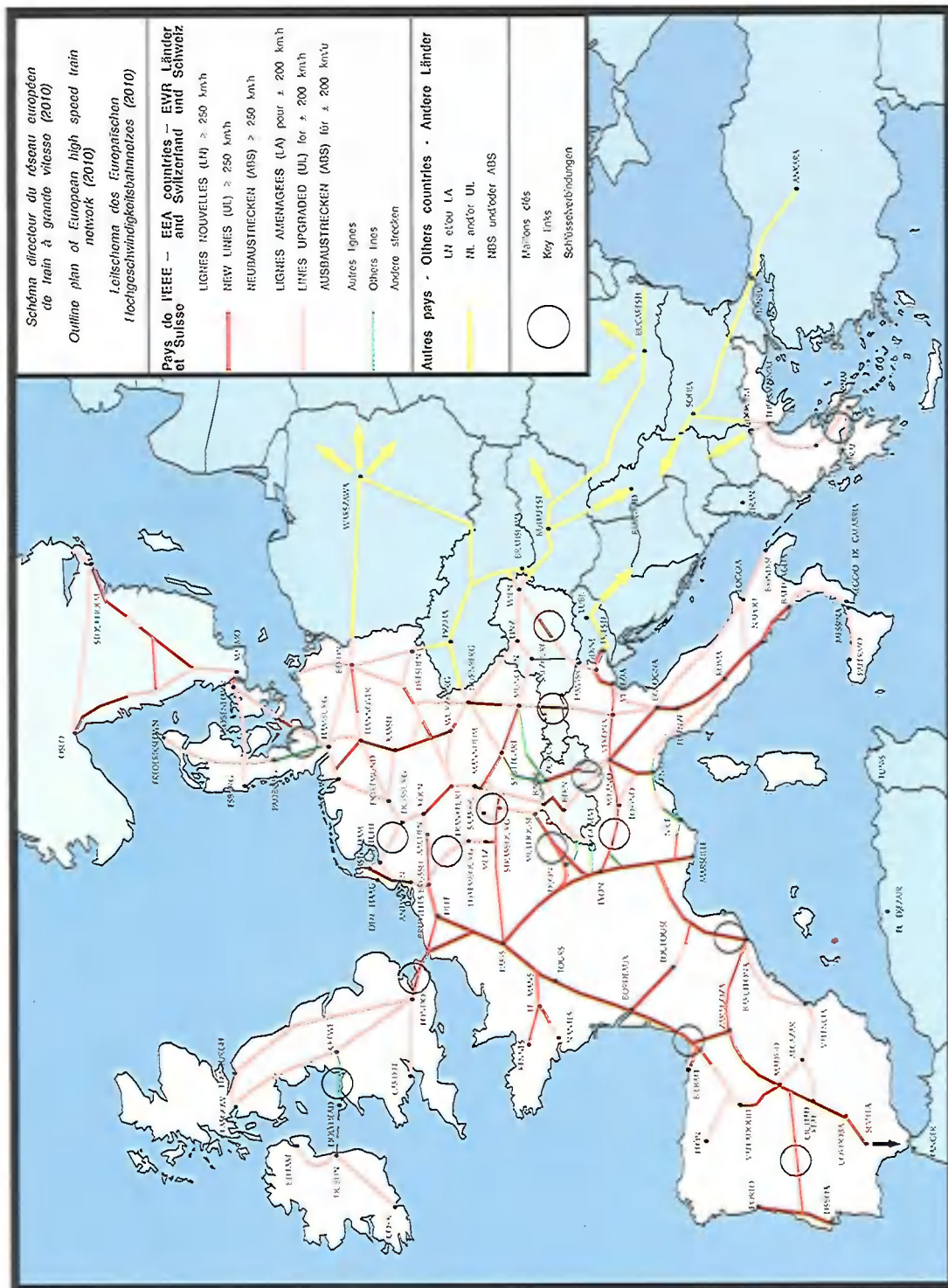
Autoroutes de l'information et de la communication: télé-formation

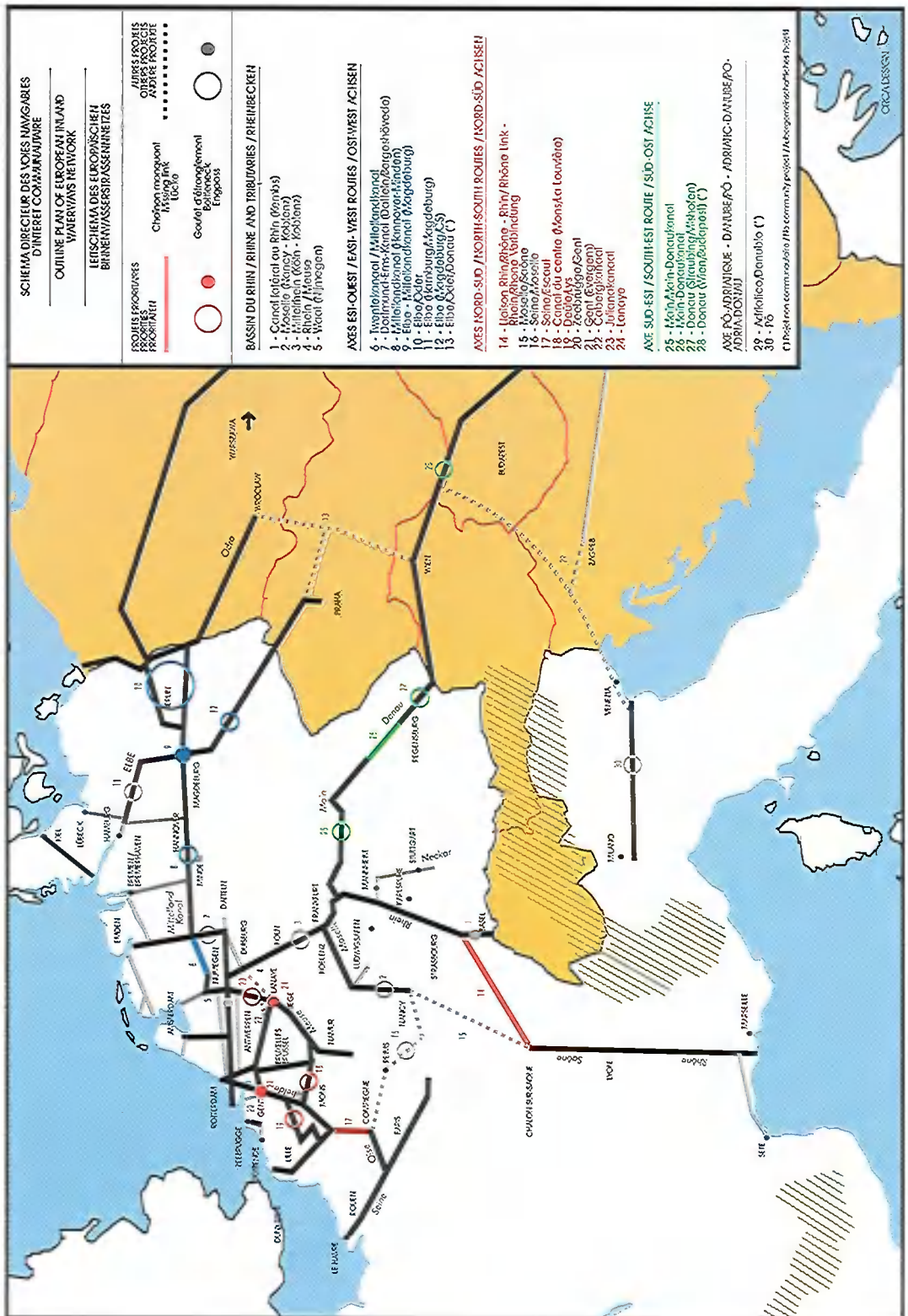


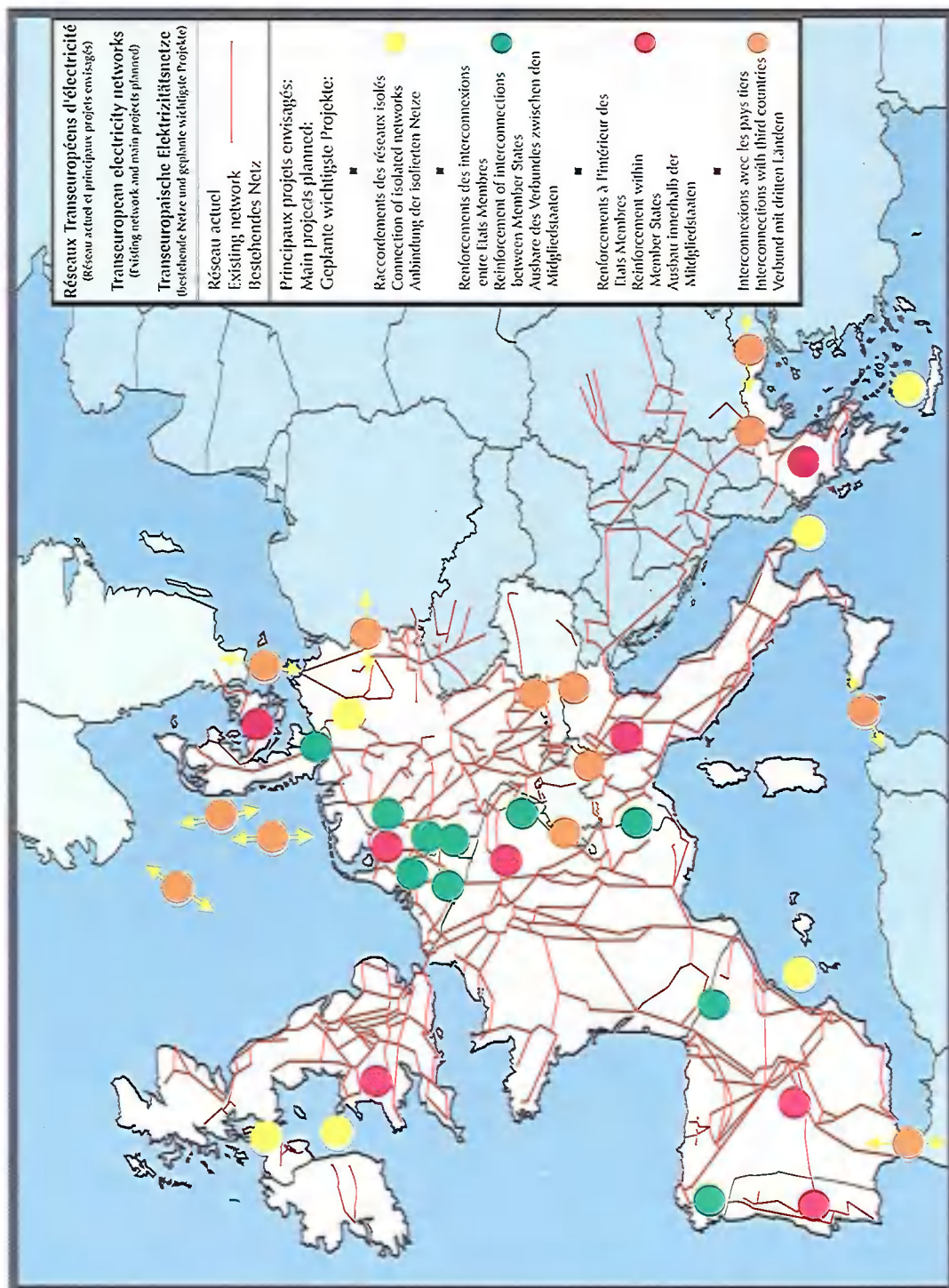
Autoroutes de l'information et de la communication: télémédecine pour la santé

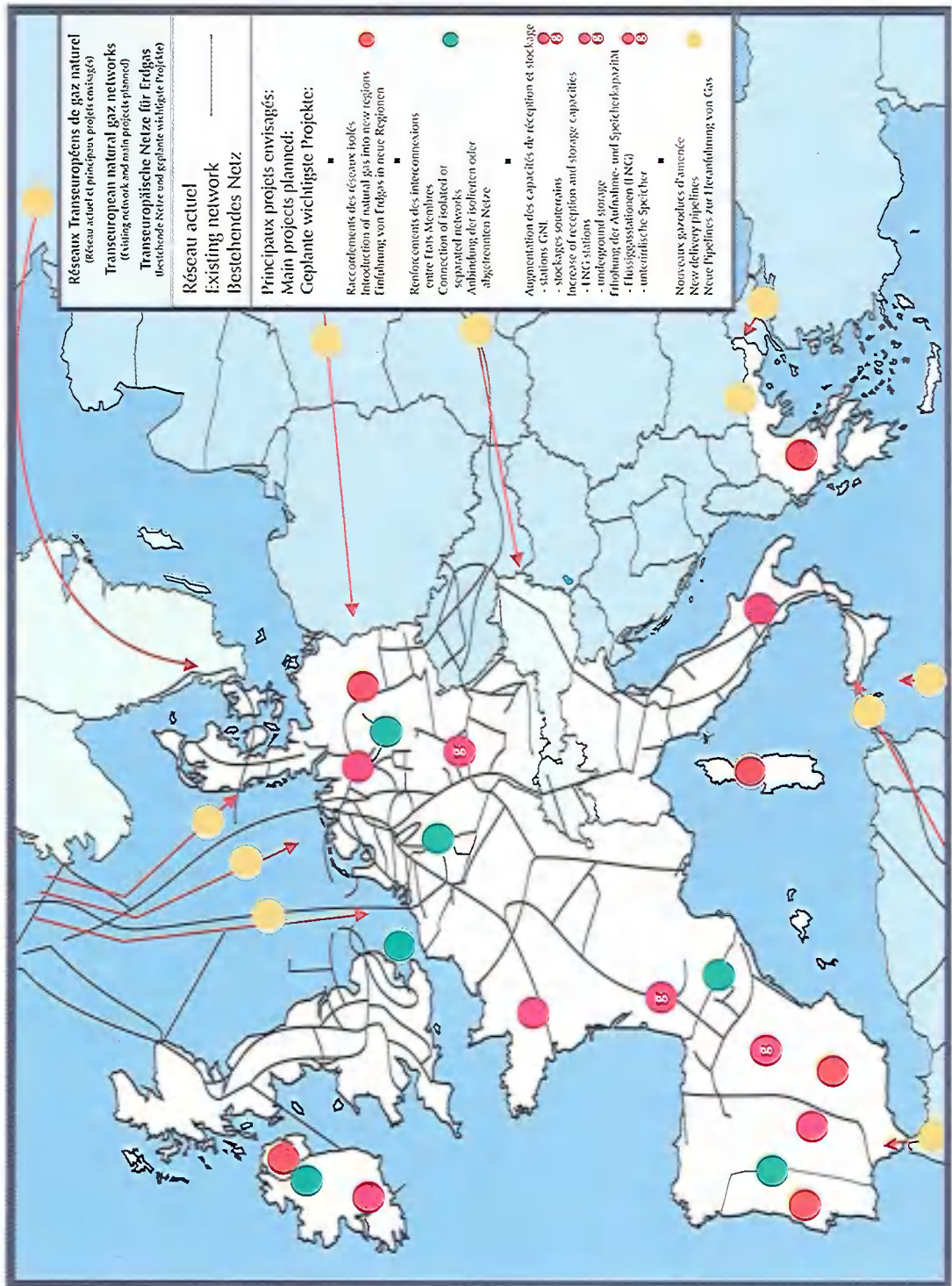


Intégration des services de santé









Partie B

Partie B

**Les conditions de la croissance,
de la compétitivité
et de l'emploi accru**

(travaux préparatoires)

I — Croissance

Chapitre 1

Le cadre macro-économique

Le chômage dans la Communauté n'a cessé d'augmenter depuis le début des années 70, sauf pendant la seconde moitié des années 80, où 9 millions d'emplois ont été créés grâce à un ensemble de mesures nationales adéquates, à un environnement extérieur favorable et au dynamisme suscité par la perspective du marché intérieur. Globalement, toutefois, depuis le début des années 70, des facteurs démographiques ont entraîné un accroissement du nombre des demandeurs d'emploi, alors que le nombre des emplois disponibles stagnait ou n'augmentait pas suffisamment. D'autres pays développés ont manifestement su faire face plus efficacement à la difficile nécessité d'intensifier les créations d'emplois.

Les causes des mauvais résultats relatifs obtenus dans ce domaine par la Communauté sont nombreuses et profondément enracinées. Les plus importantes d'entre elles peuvent être attribuées, globalement, à une gestion macro-économique suboptimale qui n'a pas eu la rigueur nécessaire et à un effort insuffisant d'adaptation aux changements qui ont affecté la structure de l'économie communautaire et son environnement international. Les années 80 ont vu une modification de l'orientation politique. L'accent a été mis sur la création de conditions macro-économiques plus stables et sur l'allègement des difficultés inhérentes à ces changements structurels plutôt qu'au ralentissement de ces derniers. Cette réorientation a eu des résultats positifs au cours de la seconde moitié de la décennie et s'est traduite par une croissance satisfaisante, sans toutefois créer suffisamment d'emplois. En 1992/1993, cependant, on note une perte de confiance due en partie à des actions qui n'étaient pas d'ordre économique et qui, jointes à d'autres erreurs, ont plongé l'économie dans la récession la plus grave de son histoire.

Dans la mesure où les problèmes actuels sont dus aux carences des politiques appliquées dans un passé plus ou moins récent, la situation n'a rien d'inéluctable.

En outre, il existe un certain nombre de facteurs favorables à un retour rapide à une crois-

sance durable, qui peuvent et devraient être exploités. Le fait que la Communauté ait réussi à créer le plus grand marché unique du monde est un atout majeur qui pourra servir de base à l'action future, une fois la reprise amorcée. La récession, si douloureuse soit-elle, a accéléré le processus d'adaptation des entreprises à leur nouvel environnement.

L'économie mondiale a continué de croître au cours des dernières années, et un certain nombre de pays en voie de développement ont connu des taux de croissance très élevés. L'existence de nouvelles économies dynamiques en Asie et, bientôt, en Europe orientale constitue une chance énorme, et non une menace, pour notre niveau de vie. Ces pays achèteront sur les marchés mondiaux autant que leurs exportations le leur permettront. Le reste du monde connaît maintenant à nouveau des taux de croissance positifs (entre 2 et 3 %), tandis que les échanges mondiaux hors Communauté augmentent de 5 à 6 % en termes réels. Enfin, le prix du pétrole est redescendu aux faibles niveaux enregistrés au milieu des années 80.

Au cours des dernières années, des analyses exhaustives ont été faites. Elles montrent qu'il n'y a pas de remède miracle, mais qu'il existe un vaste éventail de mesures favorisant la croissance, la compétitivité et l'emploi. **Le défi consiste aujourd'hui à évaluer l'ordre de grandeur des effets probables des différentes mesures envisageables, d'en déterminer le dosage approprié et de mettre en œuvre avec détermination la stratégie choisie. Cela ne sera pas facile. Les facteurs qui ont, dans le passé, fait obstacle à l'application des mesures adéquates sont toujours largement présents. Pour attaquer à la racine les causes actuelles du chômage, il faudra donc rompre catégoriquement avec le passé.** Cela ne sera possible que si l'on parvient à un large consensus sur la voie à suivre, et ce non seulement dans chaque pays, entre le patronat et les salariés de l'industrie, mais aussi entre les membres de la Communauté européenne.

Le présent chapitre esquissera le cadre macro-économique que les mesures mises en place devront créer et qui aura le plus de chances

d'assurer le succès des interventions structurelles exposées dans les chapitres suivants.

1.1. Opinion des États membres

Dans leurs contributions au livre blanc, les États membres s'accordent dans une large mesure sur le **diagnostic**. Ils demandent qu'une analyse claire soit faite de la gravité de la situation économique, afin de faire appel à la responsabilité de tous les acteurs économiques pour trouver des remèdes impliquant des sacrifices qui devront être répartis équitablement.

Les problèmes d'emploi et de compétitivité, qui ont donné lieu à de graves préoccupations exprimées aussi bien par les gouvernements que par le Conseil européen et les partenaires sociaux, sont le résultat d'une évolution qui s'est poursuivie pendant plusieurs années, mais qui ne semble pas avoir suscité de réaction politique suffisante. Les pressions résultant de l'évolution de l'économie mondiale ne font qu'aggraver la situation. Entre-temps, les processus de production et, par conséquent, la nature de l'emploi ont connu une profonde mutation, comparable à certains égards aux changements apportés par les révolutions industrielles. La performance des économies dépend de leur capacité d'adaptation à ces réalités nouvelles, et c'est précisément dans ce domaine que la Communauté est en retard.

Le cadre macro-économique dans la Communauté se ressent de certains **déséquilibres fondamentaux** qui ont abouti à un cercle vicieux. Les niveaux actuels de dépenses publiques, en particulier dans le domaine social, sont devenus insoutenables; ils ont absorbé des ressources qui auraient pu être consacrées à des investissements productifs, ont entraîné une augmentation des charges fiscales pesant sur le travail et ont donné lieu à un renchérissement du coût de l'argent. En même temps, l'augmentation constante du coût du travail, dans ses composantes salariales et non salariales, due au moins en partie à des réglementations trop rigides, a fait obstacle à la création d'emplois. En conséquence, le niveau des investissements à long terme a baissé, et le manque de confiance des agents économiques s'est traduit par une contraction de la demande.

Tous les États membres reconnaissent la nécessité impérative de **rétablir un cadre macro-**

économique stable permettant une croissance soutenable et créatrice d'emplois. Ils font tous le lien entre les efforts requis pour assainir l'économie et le processus de convergence économique dans le cadre de l'Union économique et monétaire, qui est généralement perçue comme instrument approprié pour aborder les problèmes structurels. La mise en œuvre des directives de politique économique prévues dans le traité sur l'Union est considérée par plusieurs États membres comme un moyen spécifique de traiter ces questions.

1.2. Le problème

Le chômage dans la Communauté a atteint un niveau très inquiétant. Après cinq années de baisse constante, le nombre total des chômeurs dans la Communauté a recommencé à augmenter dans des proportions importantes au début des années 90. En outre, le chômage dans la Communauté est caractérisé à la fois par un nombre élevé de chômeurs de longue durée, qui représentent près de la moitié du total des chômeurs, et par le fait qu'il touche particulièrement les personnes peu qualifiées.

Le recul enregistré récemment est particulièrement préoccupant. Il y a bien sûr à cela un certain nombre de raisons économiques apparentes, notamment l'effet des taux d'intérêt très élevés sur les investissements, le déficit budgétaire excessif de certains pays, des taux de change difficiles à assumer et les problèmes liés à l'instabilité monétaire. Toutefois, la rapidité de la détérioration indique également l'importance du facteur «confiance»: baisse de la confiance des consommateurs et des milieux d'affaires, due tant aux pressions économiques qu'aux incertitudes liées à d'autres causes, notamment la difficile ratification du traité de Maastricht. Compte tenu des tendances actuelles, le taux de chômage ne devrait pas se stabiliser avant la fin de 1994. À cette date, plus de 18 millions de citoyens pourraient être sans emploi, un chiffre égal à l'ensemble des populations de la Belgique, du Danemark et de l'Irlande.

La différence entre les taux de chômage actuellement enregistrés dans les principales zones économiques du monde — 10,5 % de la population active civile dans la Communauté, contre environ 7 et 2,5 % respectivement aux États-Unis et au Japon — a amené à

s'interroger sur l'existence d'une dimension spécifiquement européenne du problème du chômage. Toutefois, un examen des résultats passés de la Communauté et une comparaison avec les autres grandes zones laissent à penser qu'il ne faudrait pas tirer de conclusions négatives trop hâtives.

Avant le premier choc pétrolier, le chômage était faible, et la Communauté enregistrait, dans ce domaine, de bons résultats par rapport à ses principaux concurrents. Au cours de la période 1960-1980, le taux de chômage a chaque année été plus faible dans la Communauté qu'aux États-Unis. Même par rapport au Japon, qui a réussi à enrayer le chômage pendant une longue période, les résultats de la Communauté n'ont commencé à diverger radicalement qu'après le premier choc pétrolier.

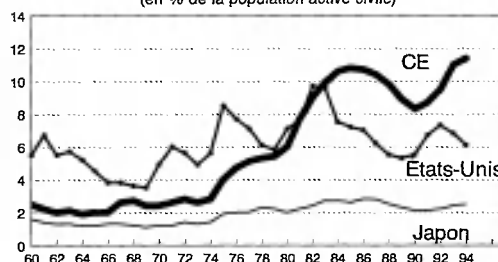
Pour comprendre comment la situation de l'emploi dans la Communauté s'est détériorée au fil des années, il faut se placer dans une perspective à long terme. Pour cela, il faut distinguer quatre grandes périodes: a) la période antérieure au premier choc pétrolier; b) la période allant du premier choc pétrolier au milieu des années 80; c) la seconde moitié des années 80; d) la période actuelle de faible croissance, voire de récession pure et simple.

a) La période 1960-1973 a été marquée par de très forts taux de croissance du PIB (4,8 % par an). Si la croissance était forte, la part de l'emploi dans cette croissance était très faible. Toutefois, le faible taux de création d'emplois (0,3 % par an) ne constituait pas un problème, car l'offre de travail continuait d'augmenter de façon aussi modeste (également 0,3 % par an). Le chômage dans la Communauté s'est donc maintenu, pendant cette période, à des niveaux relativement stables, en moyenne 2,6 % (voir graphique 1).

b) Au cours de la période suivante (1974-1985), le taux de croissance a considérablement baissé, tombant à 2 % par an. L'intensité d'emploi a augmenté, mais pas suffisamment pour maintenir des taux de croissance de l'emploi positifs. Les créations d'emplois ont donc stagné (l'emploi dans le secteur privé a en fait baissé, mais cela a été compensé par une augmentation dans le secteur public), au moment précis où des facteurs démographiques provoquaient une forte augmentation de

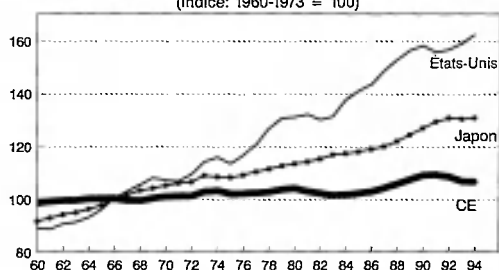
Graphique 1 — Le chômage dans la Communauté, aux États-Unis et au Japon

(en % de la population active civile)



Graphique 2 — Création d'emplois dans la Communauté, aux États-Unis et au Japon

(indice: 1960-1973 = 100)



la population active (0,7 % par an). Cela a inévitablement entraîné un accroissement important et constant du taux de chômage, qui est passé de moins de 3 % en 1974 au niveau record de 10,8 % en 1985.

c) Au cours des années 1986-1990, on a récolté les fruits du réajustement structurel et de la réorientation des politiques qui avaient eu lieu depuis le début des années 80, et la Communauté a connu des taux de croissance plus forts: 3,2 % par an. Bien que ce taux de croissance moyen soit demeuré très éloigné de ceux enregistrés au cours des années 60, il a été suffisant pour susciter une très forte augmentation du nombre des emplois, du fait que l'intensité d'emploi est restée au niveau élevé atteint lors de la période précédente. L'emploi a augmenté de 1,3 % par an au cours de cette période, alors que le chômage tombait de 10,8 % en 1985 à 8,3 % en 1990.

d) Depuis 1991, le taux de croissance du PIB a fortement baissé, et en 1993 il a été négatif pour la première fois depuis 1975. Le chômage a amorcé la préoccupante remontée qu'il con-

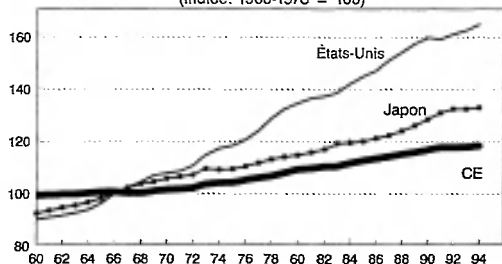
naît actuellement, qui s'est fortement accélérée lorsque l'emploi a baissé, en 1992 et en 1993.

Cet examen rapide des résultats passés de la Communauté en matière d'emploi montre clairement, d'une part, que l'économie de la Communauté a toujours été caractérisée, sauf pendant la période 1986-1990, par un faible taux de création d'emplois (voir graphique 2) et, d'autre part, que l'origine du problème de l'emploi remonte au début des années 70, lorsqu'elle s'est avérée incapable d'augmenter son taux de création d'emplois de façon qu'il soit adapté à l'augmentation du nombre des demandeurs d'emplois.

Les États-Unis, en revanche, ont été capables de faire face à une augmentation encore plus importante du nombre des demandeurs d'emploi grâce à une forte augmentation du nombre des créations d'emplois. Le Japon a su, lui aussi, accroître son taux de création d'emplois. L'augmentation a été moins importante que celle enregistrée aux États-Unis, mais elle était plus ou moins conforme au rythme d'augmentation de la population active. Là où ces deux zones diffèrent considérablement, toutefois, c'est dans la façon dont l'augmentation du nombre des emplois créés a été réalisée. Aux États-Unis, les créations d'emplois, au cours des vingt dernières années, ont avant tout été le produit d'un faible taux de croissance de la production et de la part très élevée de l'emploi dans cette croissance (faible productivité moyenne). Au Japon, en revanche, la part de l'emploi dans la croissance a été plus faible que dans la Communauté (productivité moyenne plus élevée), mais elle a été accompagnée d'un taux de croissance de la production beaucoup plus élevé.

Graphique 3 — Population active dans la Communauté, aux États-Unis et au Japon

(indice: 1960-1973 = 100)

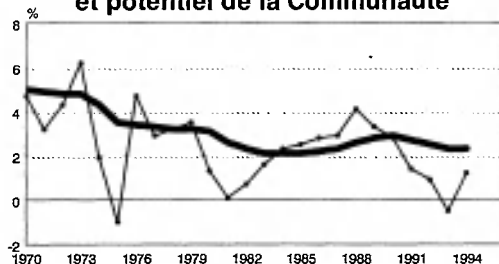


Les causes macro-économiques du chômage

Ainsi que le montrent les contributions transmises par les États membres, il est aujourd'hui largement admis que la baisse du taux de création d'emplois dans la Communauté après le premier choc pétrolier est **due, dans une très large mesure, à des erreurs de politique macro-économique**. Les facteurs structurels et extérieurs ont également joué un rôle important, en particulier une mauvaise adaptation des structures industrielles aux nouvelles possibilités offertes par le marché aussi bien à l'intérieur de la Communauté que dans le reste du monde, mais la principale explication des mauvais résultats enregistrés par la Communauté dans le domaine de l'emploi au cours des deux dernières décennies se trouve dans les contraintes que des conflits de répartition non résolus et l'insuffisance des réajustements structurels ont fait peser sur les politiques macro-économiques.

Le faible niveau des investissements en est l'une des conséquences les plus frappantes. La baisse de l'accumulation de capital a, à son tour, pesé sur la compétitivité de l'économie communautaire et sur sa capacité de production, qui augmente maintenant beaucoup plus lentement que par le passé. Le taux de croissance que peut supporter l'économie pendant plusieurs années sans connaître de problèmes de surchauffe est devenu, selon les estimations, très inférieur à ce qu'il était dans les années 60: à peine plus de 2 %, contre 4,5 % (voir graphique 4).

Graphique 4 — Taux de croissance réel et potentiel de la Communauté



La récession actuelle est, pour une large part, la conséquence de la combinaison d'un taux de croissance potentiel plus faible et d'erreurs

politiques, qui ont entraîné des taux de croissance réels plus élevés que le taux potentiel. À la fin de 1987, la crainte que le krach boursier ne provoque un fléchissement de la conjoncture a conduit tous les pays à assouplir considérablement leur politique monétaire. Au même moment, toutefois, le taux de croissance de l'économie communautaire était déjà en train de remonter, bien que cela ne soit pas entièrement apparu dans les statistiques disponibles. Les perspectives ouvertes par le projet de marché unique et la répercussion des effets positifs de la baisse des prix du pétrole venaient juste de déclencher une période de forte croissance des investissements, qui n'est apparue dans les statistiques qu'au printemps de 1988.

La stimulation monétaire est donc venue renforcer une tendance sous-jacente positive. Étant donné qu'aucun resserrement compensatoire de la politique budgétaire n'a eu lieu, l'économie communautaire a connu, en 1988, un très fort taux de croissance: 4,1 % (au lieu du 1,3 % que prévoyaient, en janvier 1988, les services de la Commission — et beaucoup d'autres spécialistes). Ce taux de croissance, bien qu'il ne soit pas très élevé en termes historiques, était supérieur au taux potentiel. Le taux de croissance étant demeuré supérieur au taux potentiel jusqu'en 1990, des tensions sont apparues. L'inflation s'est fortement accélérée en 1989, et les salaires ont suivi en 1990. Les gouvernements étant attachés à la stabilité, la politique monétaire est devenue plus restrictive. Cette politique économique déséquilibrée a eu des conséquences négatives évidentes sur l'investissement et la croissance. L'impulsion de la répercussion budgétaire résultant de la réunification allemande a encore compliqué les choses: d'une part, elle a soutenu la croissance, alors que la demande mondiale faiblissait, mais, d'autre part, elle a imposé en contrepartie un resserrement de la politique monétaire et a abouti à la mise en œuvre d'un ensemble de mesures encore plus déséquilibré et à une aggravation de la récession.

Le conflit entre les tendances budgétaires et les tendances salariales, qui se sont adaptées très lentement, et la pression permanente exercée par la politique monétaire constitue le facteur le plus important à l'origine de la récession actuelle.

Intensité d'emploi

L'intensité d'emploi est le rapport entre le taux de croissance d'une économie et son taux de création d'emplois. Elle est très souvent mesurée au moyen du «seuil de création d'emplois», qui est une mesure purement descriptive de la part de l'emploi dans la croissance. Ce seuil est constitué par le pourcentage à partir duquel le taux de croissance du PIB amène une augmentation du nombre des emplois disponibles. Contrairement à une idée très répandue — la phrase «croissance sans emplois» est souvent citée —, l'intensité d'emploi de la croissance ne s'est pas détériorée au cours des dernières années. En fait, elle est aujourd'hui plus élevée (avec un seuil de création d'emplois plus faible) que dans les années 60, et elle s'est peu modifiée au cours des quinze à vingt dernières années (voir graphique 5).

L'intensité d'emploi de la croissance est déterminée par de nombreux facteurs, tels que le coût relatif de la main-d'œuvre (notamment la main-d'œuvre non qualifiée) et du capital, la durée du travail (y compris le travail à temps partiel), la composition sectorielle de l'emploi, le progrès technologique et un grand nombre de critères micro-économiques. Comme il est difficile d'isoler les effets sur l'emploi de l'un ou de l'autre de ces facteurs pris individuellement, il est plus facile de considérer la relation globale entre la croissance et l'emploi, c'est-à-dire le **seuil de création d'emplois**.

Le seuil de création d'emplois correspond, par définition, à la tendance de la productivité apparente du travail dans l'économie dans son ensemble. Ainsi, toute baisse du seuil de création d'emplois entraîne une baisse de la productivité globale de l'économie. Toutefois, il n'y a pas de contradiction entre la recherche d'une croissance plus forte de la productivité dans tous les secteurs exposés à la concurrence internationale et la recherche parallèle de mesures permettant d'accroître le poids des secteurs où les augmentations de productivité sont faibles. En effet, le processus par lequel l'augmentation de la productivité dans les secteurs à haute produc-

tivité se répercute sur l'ensemble des secteurs de l'économie est au cœur de tout modèle de développement. La productivité doit augmenter pour garantir la compétitivité d'un pays et pour accroître la quantité de richesse matérielle redistribuable à l'ensemble de la Communauté. Dans le même temps, lorsque la richesse d'un pays augmente, l'importance relative de certains secteurs, ayant généralement une forte intensité de main-d'œuvre, peut également s'accroître, ce qui aide à redistribuer la richesse ainsi produite, tout en améliorant les possibilités d'augmentation supplémentaire de cette richesse.

1.3. Le chômage peut être réduit

La Commission recommande que la Communauté se fixe comme **objectif de créer au moins 15 millions d'emplois, réduisant ainsi le taux de chômage actuel de moitié d'ici à l'an 2000**. Cela ne peut être qu'un objectif, mais il serait d'une grande importance pour nos citoyens, notamment pour les jeunes, qui sont confrontés à des perspectives peu réjouissantes en matière d'emploi. Un objectif de cet ordre de grandeur constitue un minimum si l'on veut ouvrir une brèche suffisamment grande dans ce gâchis humain que constitue le chômage.

Cet objectif, bien qu'ambitieux, n'est pas hors de portée si l'on considère les résultats passés de l'économie communautaire ou ce que les résultats des autres économies permettent de considérer comme possible. Dans les cinq à dix prochaines années, l'offre de travail dans la Communauté augmentera probablement d'environ un demi-point par an, une augmentation due essentiellement à des facteurs démographiques. La population en âge de travailler augmentera probablement d'environ 0,3 % par an, rythme beaucoup plus faible que celui enregistré au cours des vingt dernières années. Comme par le passé, le taux de participation (0,7 % par an) devrait également s'accroître lorsque des emplois seront à nouveau disponibles, ce qui représentera le solde de l'augmentation probable de l'offre de travail. Un demi-point par an est donc le taux d'augmentation de l'emploi dont la Communauté a besoin uniquement pour maintenir le chômage au même niveau. Cela signifie qu'il

faudra créer, d'ici à l'an 2000, au moins 5 millions d'emplois uniquement pour empêcher le chômage d'augmenter. Une réduction du chômage à environ la moitié de son niveau actuel (soit 5 à 6 % de la population active) d'ici à l'an 2000 nécessiterait la création de 10 millions d'emplois supplémentaires.

Si, à la suite de changements structurels, les taux de participation devaient augmenter plus rapidement que ce que suggère l'expérience, il faudrait alors soit réviser à la baisse l'objectif retenu en matière de chômage, soit se fixer des chiffres plus ambitieux pour les créations d'emplois.

Si l'on veut parvenir à créer au moins 15 millions d'emplois d'ici à l'an 2000, il faudra qu'à partir de 1995, une fois la récession actuelle surmontée, les créations d'emplois augmentent d'environ 2 % par an, objectif sans nul doute impressionnant et ambitieux.

Entre 1984 et 1990, période un peu plus courte que celle qui nous sépare de l'an 2000, l'économie communautaire a été capable de créer plus de 9 millions nets de nouveaux emplois. Entre 1988 et 1990, le rythme annuel moyen de progression de l'emploi a été de 1,6 %. L'objectif fixé nécessite des performances meilleures que celles de ces années-là, mais la différence n'est pas si grande qu'elle paraisse inaccessible. D'autres économies ont même fait mieux. Les États-Unis, par exemple, ont enregistré un taux annuel moyen d'accroissement de l'emploi de 1,9 % sur les dix-sept années de la période 1974-1990!

L'objectif immédiat de la Communauté doit être de surmonter la récession et de recommencer à créer des emplois. Le point 1.6 traite de cet objectif. Le choix des politiques qui seront mises en œuvre pour surmonter la récession dépend, dans une certaine mesure, du schéma de croissance à moyen terme qui sera jugé le plus apte à provoquer l'accroissement de l'emploi requis. Il serait donc utile de voir quel est le schéma de croissance nécessaire à moyen terme, avant d'examiner les mesures susceptibles d'amener une reprise, ces dernières devant être compatibles avec la première.

La récession actuelle se traduit par une destruction nette d'emplois massive (environ 4 millions d'emplois perdus en 1992-1993). Toutefois, le problème actuel de l'emploi dans

la Communauté a des causes plus profondes. La combinaison du taux potentiel actuel de croissance et de l'intensité d'emploi de cette croissance n'est pas suffisante pour produire l'accroissement nécessaire du nombre des emplois. Si la croissance ne revenait qu'à un taux proche du taux potentiel actuel de croissance (un peu plus de 2 %), l'intensité d'emploi actuelle de la croissance ne permettrait même pas une augmentation du nombre des emplois égale à l'accroissement de l'offre de travail, et le chômage continuerait donc d'augmenter.

Il est possible d'augmenter le taux de création d'emplois grâce à différentes combinaisons de croissance plus rapide et d'intensité d'emploi plus élevée. Les contributions transmises par les États membres et les pays de l'AELE contiennent un vaste éventail de mesures qui contribuent à réduire le chômage. Certaines d'entre elles sont essentiellement axées sur une augmentation du taux de croissance, d'autres sur un accroissement de la part de l'emploi, quelques-unes produisant des effets positifs dans les deux directions.

Il n'est pas nécessaire, et il ne serait d'ailleurs pas avisé, de chercher à déterminer à l'avance quelle serait la combinaison exacte de croissance et de part de l'emploi dans la croissance qui devrait être retenue. Des efforts doivent être engagés dans les deux directions en même temps. Compte tenu des difficultés qu'il y a à progresser dans ces domaines, qui échappent tous deux au contrôle direct des responsables politiques, il n'y a pas de risque d'aller trop loin dans l'une ou l'autre direction.

Toutefois, il existe des différences importantes dans la marge de progression vers une croissance durable plus rapide ou vers une intensité d'emploi plus élevée. En outre, les conséquences sociales peuvent être très différentes, et certains arbitrages importants sont à faire. Il n'est donc pas inintéressant d'examiner le degré de réalisme des différentes solutions ainsi que leurs implications: croissance modeste et intensité d'emploi très élevée, et croissance plus forte et intensité d'emploi plus élevée.

a) Croissance modeste et intensité d'emploi très élevée

Le pessimisme quant aux chances de parvenir à une croissance plus forte et l'inquiétude que

suscitent les conséquences de ce renforcement de la croissance sur l'environnement ont amené certains à penser que le rythme nécessaire de création d'emplois ne pourrait être atteint que grâce à un taux de croissance relativement modeste et à une part beaucoup plus élevée de l'emploi dans cette croissance. Certains jugent plus souhaitable de combiner, par exemple, un retour à des taux de croissance proches du taux potentiel actuel de croissance de la Communauté (un peu plus de 2 %) et une intensité d'emploi beaucoup plus élevée que maintenant (un écart entre la croissance de la production et la croissance de l'emploi inférieur à un demi-point).

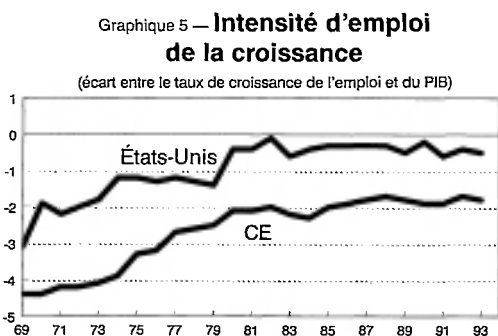
Cette proposition s'inspire généralement de l'exemple des États-Unis. En effet, entre 1973 et 1990, les États-Unis ont connu un taux de croissance de 2,3 % par an, mais la productivité de la main-d'œuvre a augmenté de 0,4 % par an, ce qui a permis une croissance de l'emploi de 1,9 % par an en moyenne au cours de ces dix-sept années. Cette croissance a pratiquement correspondu à une croissance de l'offre de travail qui a été beaucoup plus élevée qu'en Europe, et elle a permis de maintenir le chômage à des niveaux de fluctuation conjoncturelle presque constants en moyenne (5,6 % en 1972, 5,5 % en 1990). Au cours de la même période, toutefois, les salaires réels par tête ont augmenté de 0,4 % par an, contre 1,5 % dans la Communauté.

Toutefois, il n'est pas certain qu'une augmentation de l'intensité d'emploi telle que celle qui est nécessaire pour parvenir à ce schéma de croissance soit réellement possible, dans le contexte économique et social européen.

Une augmentation de l'intensité d'emploi de la croissance communautaire comparable à celle réalisée aux États-Unis nécessiterait l'application, sur une vaste échelle, de mesures incitant les employeurs à embaucher, et notamment:

- un élargissement considérable, vers le bas, de l'échelle des coûts salariaux, afin de réintégrer les activités marchandes qui se situent actuellement en dehors;
- une réduction de tous les autres coûts liés à l'embauche ou au maintien des salariés, par exemple en matière de sécurité sociale.

L'exemple des quinze à vingt dernières années donne à penser qu'une telle augmentation sera peut-être très difficile à atteindre. Au cours des années 80, certains progrès ont été réalisés: la révision des réglementations qui entraînent la création d'emplois et une grande modération salariale ont réduit le prix relatif de la main-d'œuvre en tant que facteur de production, mais l'intensité d'emploi de la croissance dans la Communauté n'a guère changé (voir graphique 5). Il est probable que les progrès réalisés pour parvenir à l'augmenter n'ont en fait que contrebalancé d'autres facteurs agissant en sens inverse, tels que les gains de productivité consécutifs à l'introduction de techniques de production plus efficaces et la rationalisation rendue possible par l'achèvement du marché intérieur.



En outre, ce schéma de croissance aura des répercussions importantes sur l'évolution des salaires. Comme un nombre plus grand d'emplois seraient créés pour un taux de croissance donné, la productivité apparente du travail (PIB réel par personne occupée) serait, par définition, plus basse. En conséquence, la marge de manœuvre possible pour l'augmentation des salaires réels serait aussi plus réduite. Compte tenu de la nécessité d'améliorer la rentabilité des investissements, ne serait-ce que pour renforcer la faible compétitivité actuelle de la Communauté, les salaires réels bruts par tête devraient demeurer pratiquement stables. En outre, la consolidation budgétaire pourrait entraîner une baisse des salaires réels nets moyens.

D'autres implications macro-économiques doivent également être soulignées. Ce scénario de croissance plus faible serait également

moins positif pour le reste du monde, car il signifierait une augmentation plus lente des importations communautaires, ce qui aurait des effets négatifs sur les exportations et les revenus des PVD et des pays d'Europe orientale. Par ailleurs, les mesures conçues spécialement pour favoriser une croissance plus créatrice d'emplois pourraient avoir certains aspects défavorables sur le plan social.

L'élargissement vers le bas de l'éventail des salaires, notamment, entraînerait une baisse réelle substantielle des salaires les plus bas. Or, cela ne serait pas possible sans une réduction des allocations de chômage et des régimes de protection sociale. Alliée à une extension du travail à temps partiel, cette évolution rendrait, toutes choses égales, la répartition du revenu encore plus inégale et créerait, à la limite, des «salariés pauvres» («working poor»), qui seraient incapables de survivre décemment avec leurs salaires, ce qui aboutirait à une forme d'exclusion aussi dommageable que le chômage. Si l'on veut maintenir l'esprit du modèle social européen, il faudrait alors prendre des mesures compensatoires (par exemple un impôt négatif sur le revenu pour les catégories de revenus les plus basses), dont le coût budgétaire serait considérable.

b) Croissance plus forte et intensité d'emploi plus élevée

Les difficultés et les problèmes mentionnés ci-dessus donnent à penser que le rythme de création d'emplois nécessaire pourra sans doute plus facilement être atteint avec un schéma de croissance alliant une augmentation plus modeste de l'intensité d'emploi de la croissance avec un taux de croissance plus fort. Par exemple, si, à partir de 1995, la Communauté pouvait parvenir à un **accroissement de l'intensité d'emploi de la croissance** de 0,5 à 1 point (c'est-à-dire un écart de 1 à 1,5 point entre la croissance de la production et la croissance de l'emploi, contre 2 points actuellement), associé à un taux de croissance soutenu de 3 % au moins par an, alors l'objectif fixé en matière de chômage pour l'an 2000 serait également atteint. Approximativement, deux tiers des nouveaux emplois seraient amenés par une croissance plus forte, et un tiers par l'augmentation de l'intensité d'emploi de la croissance.

Les salaires réels par tête pourraient augmenter modérément, mais, compte tenu de l'accroissement du nombre des emplois qui en résulterait (de 2 %), la valeur réelle des salaires totaux progresserait de 2 à 2,5 % en termes réels. Cette augmentation serait quelque peu érodée par les effets de la nécessaire consolidation budgétaire, mais elle permettrait encore une nette amélioration, en termes réels, du niveau de vie et un accroissement approprié de la consommation privée.

Des taux de croissance de cet ordre de grandeur sont compatibles avec un schéma de croissance durable respectueuse de l'environnement. Ils permettront en effet de créer les ressources nécessaires pour réduire les niveaux de pollution actuels. En outre, l'augmentation de l'investissement aura également des effets positifs sur l'environnement, en accélérant l'introduction de techniques nouvelles moins polluantes.

Une augmentation de l'intensité d'emploi de la croissance de l'ordre de celle envisagée dans le deuxième scénario, bien que difficile à réaliser, n'exigerait pas les mesures radicales nécessaires pour obtenir les mêmes résultats que les États-Unis. En outre, il serait possible d'y parvenir avec l'accord de la plupart des parties concernées, ce qui améliorerait les possibilités de mettre en œuvre en même temps les mesures macro-économiques nécessaires à la réalisation d'une croissance plus élevée.

Les moyens d'accroître l'intensité d'emploi de la croissance sont examinés dans le chapitre 8.

1.4. Comment encourager la création d'emplois

Relever le taux de croissance à un niveau que la Communauté puisse soutenir pendant de nombreuses années et accroître l'intensité d'emploi de la croissance nécessitent une stratégie fondée sur **trois éléments inséparables**:

- a) la création et le maintien d'un **cadre macro-économique** qui, au lieu d'entraver les forces du marché, comme cela a souvent été le cas dans un passé récent, les soutienne;
- b) des actions structurelles énergiques destinées à accroître la **compétitivité** de l'industrie européenne, à éliminer les rigidités qui freinent son dynamisme et qui l'empêchent de profiter pleinement des avanta-

ges du marché intérieur; il conviendrait de mettre en place un cadre adéquat pour la création de débouchés;

- c) des politiques actives et des changements structurels en ce qui concerne tant le **marché de l'emploi** que les réglementations qui limitent l'expansion de certains secteurs (notamment celui des services), afin de faciliter l'embauche et d'accroître ainsi l'intensité d'emploi de la croissance.

Les actions requises dans le domaine structurel seront examinées dans d'autres chapitres du livre blanc. La présente section attire l'attention sur les facteurs les plus importants sur le plan macro-économique, afin d'en mettre en relief les effets les plus sensibles et de permettre de définir quelques objectifs intermédiaires utiles. Ses conclusions contribueront à déterminer le cadre macro-économique qui devra être mis en place si l'on veut que les actions entreprises dans d'autres domaines se traduisent réellement par une création d'emplois plus rapide.

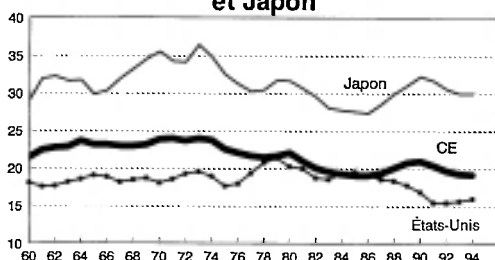
Une croissance plus rapide constitue un élément nécessaire de toute stratégie destinée à réduire sensiblement le chômage. La réalisation de cet objectif dépend d'une série de facteurs, dont certains échappent au contrôle direct des responsables politiques de la Communauté. Une économie mondiale en bonne santé et un système d'échanges ouvert en constituent deux exemples patents. Toutefois, la réalisation d'une croissance plus rapide dépend, dans une mesure de plus en plus large, de la mise en place de politiques adéquates dans la Communauté.

Le véritable défi auquel sont confrontés les responsables politiques n'est pas seulement de relever le taux de croissance, tâche déjà ardue, mais de faire en sorte que ce taux plus élevé se maintienne pendant de nombreuses années, c'est-à-dire qu'à partir de 1995 le taux de croissance demeure au niveau plus élevé requis jusqu'à l'an 2000 et au-delà, et que la surchauffe des années 1989-1990 ne se reproduise plus. Cela nécessite une augmentation de la capacité de production de l'économie communautaire ou, en d'autres termes, une **augmentation de son taux de croissance potentiel**.

Compte tenu du fait que le ratio capital/production évolue très lentement, une augmenta-

tion durable de la production nécessite un **accroissement du stock de capital disponible**, qui suppose à son tour une augmentation des investissements, qui entraînera, à terme, un accroissement plus important de la **part des investissements** dans le PIB. Celle-ci pourrait devoir passer de **19 % actuellement à environ 23-24 %** (voir graphique 6). Une évolution de cette ampleur ne peut se faire que sur de nombreuses années.

Graphique 6 — **Part de l'investissement dans le PIB: Communauté, États-Unis et Japon**



Fort heureusement, toutefois, le taux de croissance effectif de la Communauté peut atteindre le niveau cible d'au moins 3 % plus rapidement que le taux de croissance potentiel, car, pendant les premières années, il sera possible d'exploiter la capacité inutilisée résultant de la croissance inférieure au potentiel que l'on connaît actuellement.

La politique économique devra donc avoir pour objectif de favoriser l'augmentation du taux de croissance, tout en encourageant l'investissement, de façon qu'il augmente plus vite que la consommation. Cette expansion réelle relativement plus lente de la consommation est le prix que la société devra payer, au cours des prochaines années, pour assurer une répartition plus équitable de l'accès à des emplois rémunérateurs ainsi que sa prospérité globale future.

Des investissements plus élevés produiraient des résultats positifs allant au-delà de la relation mécanique entre capital et production mentionnée ci-dessus. Ils permettraient, par exemple, d'accélérer l'incorporation des technologies nouvelles dans le processus de production, ce qui se solderait par une production plus efficace et plus respectueuse de l'environnement. La compétitivité de l'économie com-

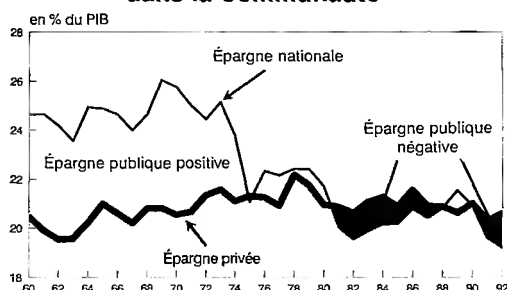
munautaire s'en trouverait grandement renforcée.

Toutefois, créer des conditions d'une croissance induite par l'investissement constitue une autre tâche difficile. Une condition nécessaire, mais non suffisante, serait de faire en sorte que la rentabilité de l'investissement augmente. Mais pour cela, il faut avant tout améliorer la confiance des milieux d'affaires:

- a) **l'augmentation de la rentabilité de l'investissement** nécessite une répartition des gains de productivité entre le capital et le travail. Durant la plus grande partie des années 80, les salaires réels ont augmenté, dans la Communauté, de un point de moins, en moyenne, que la productivité. Cela pourrait constituer une règle empirique acceptable pour assurer l'amélioration requise de la rentabilité et de la compétitivité. Alliée à la croissance prévue de l'emploi, elle permettrait une progression constante du revenu disponible réel des ménages et de la consommation privée;
- b) **l'amélioration de la confiance des milieux d'affaires** nécessite toute une série d'autres actions, qui vont du maintien d'un environnement macro-économique stable et d'un niveau adéquat de croissance de la demande à la détermination de poursuivre le processus de réajustement structurel, en passant par la mise en œuvre de projets hardis témoignant de la volonté et de la capacité des gouvernements à encourager la croissance (poursuite de la libéralisation des échanges dans le cadre du GATT et ouverture totale du marché unique, réseaux transeuropéens, R & D axée sur l'avenir, autres projets d'infrastructures, etc.).

Une augmentation de l'investissement, quels que soient les moyens par lesquels elle est obtenue, doit être accompagnée d'une augmentation correspondante du **taux d'épargne nationale**, afin d'empêcher l'apparition de pressions inflationnistes et de déséquilibres de la balance des paiements. La balance courante de la Communauté enregistre actuellement un déficit, alors que sa situation de groupe de pays industrialisés justifierait un excédent qui lui permettrait de transférer des ressources réelles vers les pays en voie de développement. L'augmentation nécessaire du taux d'épargne nationale devra essentiellement provenir

Graphique 7 — Épargne nationale
dans la Communauté



d'une augmentation de l'épargne publique (réduction des déficits publics), étant donné qu'il est très difficile d'influer sur le comportement du secteur privé (ménages et entreprises) en matière d'épargne (voir le graphique 7, qui montre comme il a peu évolué dans le temps). La détérioration de l'épargne nationale qui a été enregistrée dans la Communauté au cours des trente dernières années est presque entièrement due à la détérioration de la position du secteur public.

1.5. Politiques de réduction du chômage

Les analyses effectuées sur plusieurs années ont permis de dégager de nombreuses mesures susceptibles d'influer sur le taux de croissance et sur l'intensité d'emploi de la croissance. La plupart d'entre elles ont déjà été appliquées, et certaines ont donné d'assez bons résultats. Toutefois, leur application n'est pas indolore, car souvent ces mesures impliquent l'acceptation de sacrifices dont les effets bénéfiques ne se feront sentir qu'ultérieurement. Il n'est donc pas surprenant que leur mise en œuvre ait presque toujours été interrompue ou n'ait pas été poursuivie assez longtemps.

Combinaison des politiques macro-économiques et des politiques structurelles

La manière dont les mesures sont combinées est également importante. Très souvent, une combinaison appropriée donne des résultats bien meilleurs que la somme des avantages

susceptibles d'être produits par chaque mesure individuellement. En outre, il y a de puissantes interactions entre les politiques macro-économiques et les politiques structurelles. Les mesures structurelles améliorent l'efficacité des mesures macro-économiques en éliminant certaines des contraintes qui entravent leur application; les effets positifs des mesures structurelles ne se font sentir que dans un contexte macro-économique sain permettant une croissance plus forte, et, en fin de compte, l'application de mesures structurelles devient plus facile dans un contexte de croissance plus forte.

Les politiques requises pour consolider la croissance et accroître l'intensité d'emploi de la croissance coïncident, dans une large mesure, avec les politiques nécessaires pour faire sortir l'économie communautaire de la récession. En raison de la gravité de la situation actuelle, il est permis de penser que ces politiques seront appliquées avec une détermination suffisante. Toutefois, le plus grand défi auquel les responsables politiques seront confrontés sera de faire comprendre la nécessité de continuer d'appliquer des politiques macro-économiques et structurelles appropriées, même lorsque la récession aura été surmontée.

Une fois que l'on aura déterminé quel est l'ensemble de mesures le plus apte à permettre la réalisation de l'objectif fixé à moyen terme, c'est-à-dire une augmentation à la fois de la croissance et de l'intensité d'emploi de la croissance, il sera nécessaire de préciser dans quelle mesure il permet aussi de réaliser l'objectif immédiat, qui est la sortie de la récession. S'il s'avérait insuffisant, il faudrait examiner si d'autres actions politiques à plus court terme sont possibles sans mettre en péril la réalisation des objectifs à moyen terme, qui sont plus importants. Cette évaluation sera faite au point 1.6.

a) Politiques structurelles

L'ampleur de la crise actuelle est essentiellement due à une adaptation trop lente des structures de l'économie communautaire à un environnement technologique, social et international en pleine évolution. Bien qu'un consensus sur la nécessité d'accompagner et d'accélérer le changement structurel, au lieu d'essayer de le ralentir, soit apparu au cours

des années 80, le rythme auquel l'économie européenne s'y est adaptée n'a pu qu'atteindre, mais pas dépasser, celui de ses principaux concurrents; sa vulnérabilité aux creux conjoncturels et aux chocs extérieurs est donc restée élevée. Néanmoins, au cours de la décennie passée, une mentalité favorable au changement et une volonté d'entreprendre une réévaluation fondamentale des performances des entreprises se sont manifestées en Europe. Toutefois, afin de produire des résultats optimaux, cette évolution positive doit désormais être soutenue et encouragée par les pouvoirs publics, qui devront identifier et éliminer les dernières entraves à la mise en œuvre de stratégies de changement par les entreprises. Seule une adaptation structurelle de l'industrie permettra de réaliser le double objectif recherché: plus de productivité et plus d'emplois.

Les mesures structurelles sont essentiellement du ressort des États membres. Toutefois, un grand nombre de domaines ayant une influence décisive sur l'ajustement structurel et la compétitivité sont soit influencés par différentes politiques communautaires, soit traités avant tout au niveau communautaire. La Communauté peut donc jouer un rôle très utile de mise en œuvre des mesures appropriées dans les domaines qui sont essentiellement de son ressort, tels que le commerce et la concurrence.

Un environnement concurrentiel est un facteur fondamental d'une allocation efficace des ressources et stimule l'innovation et la R & D. Dans un contexte économique en mutation rapide (globalisation des marchés, rapidité et coût de l'évolution technologique), il est nécessaire que les entreprises se restructurent et s'adaptent. Pour relever ce défi, il faut qu'elles soient capables de se restructurer unilatéralement ou bilatéralement en coopération avec d'autres entreprises (concentrations, alliances stratégiques, etc.). Une utilisation judicieuse en temps opportun d'instruments tels que les aides d'État et la coopération entre entreprises peut faciliter et accélérer cette restructuration. Il convient de distinguer ces mesures prises par les entreprises et les États pour favoriser la concurrence des pratiques anti-concurrentielles que ceux-ci appliquent et qui risquent de ralentir les ajustements structurels nécessaires.

Des mesures structurelles peuvent également contribuer à créer l'environnement requis pour les entreprises et les consommateurs, en faisant en sorte que l'infrastructure législative et réglementaire qui sert de fondement au marché unique fonctionne correctement et efficacement. La Communauté peut notamment **garantir que le cadre réglementaire dans lequel les entreprises et les consommateurs opèrent demeure stable et prévisible et alléger au maximum la charge administrative pesant sur les opérateurs économiques**, notamment les petites et moyennes entreprises. Enfin, la Communauté peut soutenir, encourager et coordonner les efforts entrepris par les États membres pour accélérer la diffusion des technologies dans l'économie européenne, par exemple les technologies de l'information et les biotechnologies, qui façonneront notre société à l'avenir et qui constitueront le principal facteur de compétitivité à l'échelle mondiale au cours des prochaines décennies. Ces questions seront examinées plus en détail dans les chapitres suivants.

La Communauté a besoin d'un cadre adéquat pour la création de débouchés. En Europe, les services non marchands ou les services publics constituent traditionnellement un domaine réservé dans certains secteurs, en particulier lorsqu'il s'agit de satisfaire les besoins de la collectivité. Les réformes visant à dissocier les différentes fonctions des autorités publiques en ce qui concerne la fourniture de ces services, en tant qu'entités chargées de la production, de l'achat et de la réglementation, dans des secteurs tels que la santé publique et les télécommunications, devraient permettre de mieux répondre aux besoins des utilisateurs en réduisant le coût budgétaire de ces services et en développant les débouchés potentiels.

Lorsque l'on recommande des actions à mettre en œuvre dans les États membres, il n'est pas toujours opportun de faire des déclarations générales, du fait que les situations individuelles sont très différentes. C'est ainsi que les mesures proposées en vue de résoudre dans un pays un problème qui y revêt une gravité particulière sont rejetées dans d'autres pays, où ce problème ne s'est jamais posé ou a déjà été résolu dans une large mesure. Les paragraphes qui suivent tentent de définir des domaines d'action communs au plus grand nombre possible d'États membres. Ces recommanda-

tions doivent être considérées comme un cadre dans lequel les États membres devront déterminer la marge d'action qui leur est propre.

Les actions nécessaires dans les domaines structurels seront examinées dans les autres chapitres du livre blanc. Nous nous bornerons ici à mentionner quels sont les **trois grands secteurs** dans lesquels il faudra agir:

- une **plus grande souplesse** devrait être introduite dans l'économie en général; en particulier, le **cadre réglementaire** devrait tenir mieux compte des besoins des entreprises;
- il faudrait définir des stratégies permettant de créer un **marché du travail efficace**, qui soit en mesure de répondre à des situations nouvelles sur le plan de la concurrence;
- **l'environnement international devra rester ouvert**, afin de permettre à la Communauté de participer pleinement au développement des zones de la planète dans lesquelles la demande potentielle est actuellement la plus forte et qui connaîtront sans doute les plus forts taux de croissance au cours de la prochaine décennie.

b) Politiques macro-économiques

La principale tâche à laquelle les responsables politiques sont confrontés est de supprimer les conflits dans le choix des objectifs macro-économiques, qui ont constitué une véritable plaie pour la Communauté au cours des vingt dernières années, et plus encore dans un passé récent. La suppression de ces conflits rendra la croissance, l'emploi et la convergence réelle à nouveau compatibles avec la stabilité des prix et la convergence nominale, et elle permettra de faire en sorte que la réalisation de l'UEM aille de pair avec des créations d'emplois accrues. Dans un environnement macro-économique stable et porteur, les forces du marché seront à même de se déployer librement, et les possibilités offertes par le marché intérieur deviendront une réalité.

Sur un plan macro-économique, le premier objectif à moyen terme sera de maintenir la **stabilité de la politique monétaire**. Ces dernières années, les autorités monétaires ont conçu leur action en prenant pour objectif un taux

d'inflation de 2 à 3 %. Il est nécessaire que les politiques budgétaire et salariale se conforment aussi rapidement que possible à cet objectif et restent compatibles avec lui. Une fois que les perspectives inflationnistes seront stabilisées et qu'une réduction des déficits budgétaires pourra être envisagée, les taux d'intérêt baisseront.

En outre, il sera indispensable d'améliorer l'efficacité de la coordination politique et de maintenir la stabilité des taux de change et la perspective d'une réalisation de l'UEM. Cela permettra de renforcer la stabilité du cadre macro-économique, d'améliorer la crédibilité des responsables politiques et de raccourcir les délais dans lesquels nous pourrions profiter pleinement des avantages de l'union monétaire. La mise en place d'une stratégie axée sur la croissance, telle que celle qui est exposée dans le présent document, donnera plus de crédibilité à l'engagement à l'égard de la stabilité des taux de change.

C'est essentiellement de deux façons que la **politique budgétaire** devra contribuer à l'objectif à moyen terme d'augmentation de la croissance et de l'emploi: a) en rendant la dette supportable; b) en contribuant à l'accroissement nécessaire de l'épargne nationale. Le premier objectif est nécessaire pour **réduire le poids que des politiques budgétaires déséquilibrées font peser sur les politiques monétaires et sur la souplesse fiscale**. Le critère fixé par le traité de Maastricht pour les déficits budgétaires (moins de 3 % du PIB) constituera un point de référence utile pour la poursuite de ce premier objectif. Avec un retour à une croissance plus forte, ce critère pourrait être atteint par la Communauté dans son ensemble d'ici à 1997. Certains pays l'atteindront plus tôt ou plus tard, selon leur situation de départ.

À plus long terme, la politique budgétaire devra contribuer à l'accroissement de l'épargne nationale. Pour cela, l'épargne publique devra augmenter de façon substantielle, et les déficits budgétaires devront tomber nettement en dessous des 3 % prévus par le traité de Maastricht (entre 0 et 1 point de pourcentage).

L'un des principaux éléments d'une politique budgétaire restrictive sera l'adoption de mesures destinées à améliorer la situation financière du régime de sécurité sociale.

Salaires

Il existe un large consensus sur la nécessité d'une poursuite de la modération salariale et sur les avantages qu'elle pourrait apporter. Dans leur prise de position commune du 3 juillet 1992, les partenaires sociaux réunis au niveau européen ont fait preuve d'une unité de vues sur l'évolution appropriée des salaires, déclarant: «La conduite des négociations salariales est du ressort des partenaires sociaux. Plus les politiques économiques sont crédibles et socialement acceptables, plus les partenaires sociaux sont en mesure d'*anticiper des taux d'inflation faibles ou en baisse dans les résultats des négociations salariales*. Cela réduirait les pressions auxquelles la politique monétaire est soumise et contribuerait à une baisse des taux d'intérêt à court terme. En outre, l'évolution des salaires doit tenir compte des contraintes de rentabilité des investissements créateurs d'emplois, de la compétitivité des entreprises sur les marchés mondiaux et des conséquences d'une Union économique et monétaire pleine et entière. Le processus de croissance durable et non inflationniste ainsi engagé pourrait alors permettre des augmentations des salaires réels, ce qui montre bien la relation qui existe entre le processus d'intégration européenne et la hausse des niveaux de vie.» Les difficultés surgissent lorsque ces principes généraux doivent être appliqués dans les négociations salariales.

Il est clair qu'il y a eu une **incohérence entre les objectifs de stabilité des banques centrales et les décisions salariales passées et présentes**, qui porte une part de la responsabilité du maintien de taux d'intérêt à court terme élevés. Quelques calculs très simples le montrent. Dans des conditions normales, les salaires nominaux par tête pourraient augmenter d'un montant équivalant à l'objectif fixé pour l'inflation par les autorités monétaires (2 à 3 %, voir ci-dessus) plus la part de l'augmentation de la productivité qui peut être distribuée aux salariés: dans la situation actuelle, l'augmentation de la productivité est due uniquement à un dégagement de la main-d'œuvre supérieur à la baisse de la production, et elle ne correspond pas à une création de richesse distribuable. Toutefois, bien que le rythme d'augmentation se soit considérablement ralenti ces derniers temps, il reste encore très supérieur, selon les tendances enregistrées dans certains États membres et pour la Commu-

nauté dans son ensemble, au chiffre indiqué ci-dessus, ce qui préoccupe les autorités monétaires.

Dans la situation actuelle, l'élimination de ce conflit constitue une condition nécessaire pour un retour à la croissance, mais, une fois que l'économie communautaire sera revenue sur la voie d'une croissance durable, il faudra absolument s'assurer que les salaires continueront d'augmenter conformément à l'objectif de stabilité et compte tenu de la nécessité de permettre un accroissement de la rentabilité des investissements et de la compétitivité (la règle d'or «*productivité moins un point de pourcentage*» énoncée au point 1.4). Il convient de souligner que ces prescriptions, fournies à l'échelle communautaire, pourront être adaptées selon les régions, les États membres et les qualifications professionnelles.

1.6. Surmonter la récession

La première condition que les politiques mises en œuvre devront remplir pour surmonter la récession est d'être compatibles avec le schéma de croissance à moyen terme. À cet effet, il faut surtout **rétablir la confiance**. Les chefs d'entreprise, les travailleurs et les citoyens en général doivent être convaincus que les pouvoirs publics seront capables de corriger les déséquilibres actuels et de maintenir, pendant de nombreuses années, un environnement macro-économique sain et stable.

Pour cela, il faudra prendre des mesures tant macro-économiques que structurelles. Les premières peuvent modifier rapidement l'environnement dans lequel les entreprises opèrent, mais des actions structurelles sont indispensables pour améliorer leur confiance. Les effets des mesures structurelles se feront sentir essentiellement à moyen terme, mais il faut dès à présent agir avec détermination pour convaincre les agents économiques qu'une action a été engagée, qui produira des résultats ultérieurement.

En outre, il sera indispensable de donner une impulsion nouvelle et manifeste au processus de coopération au niveau international. Une application rapide des dispositions du traité de Maastricht, la conclusion des négociations commerciales du GATT et des initiatives nouvelles et hardies en faveur des pays d'Europe

orientale et du tiers monde constitueraient des signaux très importants en ce sens.

Dès que la reprise s'amorcera, l'économie pourra recueillir tous les fruits des ajustements structurels réalisés au cours de la dernière décennie et de l'achèvement du marché intérieur. Ces mesures structurelles apporteront des gains d'efficacité substantiels, qui restent inexploités en période de faible croissance.

Améliorer rapidement la qualité des mesures adoptées

Des **taux d'intérêt plus bas** constituent un instrument puissant pour stimuler l'économie communautaire à court terme. Les taux d'intérêt ont déjà baissé considérablement au cours des douze derniers mois. Toutefois, compte tenu de l'ampleur de la récession actuelle, ils sont encore trop élevés dans de nombreux pays, en particulier à court terme. Dans une telle situation, la première chose à faire est de créer les conditions nécessaires à une poursuite de la baisse des taux d'intérêt à court terme. Pour cela, il faudra avant tout que l'évolution budgétaire et salariale respecte les objectifs de stabilité fixés par les autorités monétaires. Toute baisse des taux d'intérêt à court terme qui ne pourrait pas s'appuyer sur un comportement approprié en matière budgétaire et salariale risquerait d'être annulée par la perspective d'une inflation plus forte et de taux d'intérêt à long terme plus élevés. En revanche, si des plans crédibles de consolidation budgétaire et des accords prévoyant des augmentations plus modérées des salaires pouvaient être mis sur pied, les perspectives pourraient s'améliorer, et les banques centrales pourraient être en mesure de baisser les taux d'intérêt à court terme, en anticipant le cours des événements.

Une baisse substantielle des taux d'intérêt à court terme dans la Communauté réduirait les tensions au sein du mécanisme de change et améliorerait la situation financière des entreprises et les budgets publics. Les possibilités à cet égard sont considérables: les taux d'intérêt pourraient baisser sensiblement en Allemagne si des mesures adéquates étaient prises, tandis que dans d'autres pays la baisse pourrait être encore plus importante, dans la mesure où les différentiels de taux d'intérêt peuvent

être réduits. Une baisse supplémentaire appréciable montrerait aux agents économiques que le pire est passé, que la politique monétaire a été desserrée autant qu'il était possible et qu'ils n'auraient aucun intérêt à différer encore des décisions d'investissement qui auraient pu être liées à l'obtention des meilleures conditions de financement.

Une baisse des taux à court terme dans la Communauté aurait un effet positif sur la compétitivité des entreprises européennes. Alliée au rétablissement de la confiance, cette évolution déclencherait dans la Communauté une reprise conjoncturelle induite par les exportations/l'investissement.

Politique budgétaire

L'action dans ce domaine dépend de l'évaluation de l'impact probable, sur la demande et sur la confiance des entreprises et des consommateurs, de l'évolution de la situation budgétaire actuelle. En 1991 et en 1992, les États membres ont laissé les déficits budgétaires se creuser, car ils considéraient que cela soutiendrait, dans une certaine mesure, la demande intérieure. Au début de 1993, des efforts supplémentaires ont été entrepris, à l'échelle nationale, dans le cadre de l'initiative de croissance d'Edimbourg. Vers le milieu de cette même année, toutefois, les États membres sont parvenus à un consensus ⁽¹⁾ sur le fait qu'aucune marge de manœuvre n'était possible à court terme: toute détérioration supplémentaire des déficits budgétaires risquait davantage, par ses effets négatifs sur la confiance, de faire baisser la demande globale que de la faire monter. En revanche, ils ont admis la nécessité de programmes de consolidation à moyen terme concrets et crédibles.

L'objectif immédiat de ces programmes devrait être d'empêcher toute poursuite de la détérioration des situations budgétaires et de créer des perspectives de consolidation une fois que la reprise sera amorcée. La rigueur du réajustement nécessaire dépendra de la situation particulière de chaque État membre, mais des efforts en ce sens sont indispensables dans presque tous les pays. En outre, tous les gouvernements devraient essayer de déplacer les dépenses, dans la mesure du possible, vers

(1) Avis du CPE du 8 juillet 1993 et conclusions du Conseil «économie-finances» du 12 juillet 1993.

les secteurs qui influent le plus directement sur les perspectives de croissance: éducation, R & D, investissements dans les infrastructures, etc.

Salaires

La section précédente a mis en évidence l'existence d'une incohérence entre l'objectif fixé par les autorités monétaires pour l'inflation et les décisions salariales prises dans de nombreux pays. Plus cette incohérence sera éliminée rapidement, plus les taux d'intérêt à court terme pourront baisser rapidement. Dans certains cas, toutefois, l'écart est si grand que cela prendra nécessairement un certain temps. Il faudrait parvenir, là où cela est possible, à des accords tripartites entre les partenaires sociaux et les gouvernements.

Développer un large consensus social

La poursuite de la réalisation de l'UEM constitue l'une des clés de voûte de la mise en place d'un cadre macro-économique stable qui permettra de réaliser une croissance durable plus forte. La Communauté connaît depuis longtemps l'influence néfaste de l'instabilité des taux de change sur la confiance des milieux d'affaires, et il n'est pas du tout injustifié d'affirmer que les avantages d'un marché unique ne pourront pleinement se faire sentir que dans le cadre d'une union monétaire. Ces considérations ont été à l'origine du traité sur l'Union européenne, et elles restent valables aujourd'hui, malgré la crise qu'a traversée le mécanisme de change au cours des douze derniers mois. Un groupe de pays aussi étroitement unis par un réseau de liens commerciaux et financiers que la Communauté européenne a besoin d'un environnement monétaire stable, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur.

S'ils veulent rétablir la crédibilité du mécanisme de change, les États membres doivent réaffirmer leur volonté d'atteindre cet objectif et confirmer leurs paroles par des actes. La coordination des politiques économiques entre États membres doit devenir plus efficace. Pour cela, il faudra avant tout parvenir à un

consensus aussi large que possible sur le cadre défini dans le présent document et répartir, dans chaque État membre, les efforts qui seront demandés à toutes les parties concernées (en faisant appel, dans toute la mesure du possible, au dialogue social). Ceux qui ont un emploi devront être convaincus que les mesures demandées dans ce document fonctionneront et que la solidarité dont ils feront preuve en acceptant quelques sacrifices aidera vraiment à donner une chance à ceux qui sont aujourd'hui privés d'un emploi rémunéré. Des efforts accrus pour améliorer la situation des finances publiques de façon à respecter les critères fixés dans le traité de Maastricht ne pourront être engagés sans une mise à jour des programmes de convergence, qui restent des instruments utiles pour orienter le débat qui devra mener à ce consensus. Si l'on veut rétablir la confiance des milieux d'affaires, il faudra définir, de toute urgence, des orientations de politique économique destinées à éliminer les carences mises en lumière dans le présent document.

Une dimension communautaire

Toutefois, le succès de cette orientation politique axée sur un retour à la croissance dépend de différents facteurs qui échappent plus ou moins au contrôle des responsables politiques; nous voulons parler, notamment, de la confiance des milieux d'affaires et des consommateurs ainsi que des performances des principaux partenaires commerciaux de la Communauté. Il est très probable que, compte tenu de la gravité de la situation actuelle et de l'ampleur de l'ajustement budgétaire qui devra inévitablement être entrepris dans certains pays, la reprise sera modeste et hésitante. Cela pourra nécessiter une intensification des initiatives communautaires arrêtées lors des Conseils européens d'Édimbourg et de Copenhague. Dans un climat de confiance de plus en plus grande des milieux d'affaires, divers programmes communautaires, tels que les réseaux transeuropéens, pourraient faire l'objet d'initiatives susceptibles de mobiliser d'importantes ressources, provenant essentiellement du secteur privé, pour financer des projets utiles.

II — Compétitivité

Chapitre 2

Les conditions de la croissance et d'une plus grande compétitivité

A — Vers la compétitivité globale

L'amélioration du niveau de l'emploi dans la Communauté impose à ses entreprises d'atteindre une compétitivité globale sur des marchés ouverts et concurrentiels, qu'ils soient européens ou mondiaux. Les pouvoirs publics nationaux et communautaires ont la responsabilité de fournir à l'industrie un environnement favorable, de lui donner des perspectives claires et prévisibles et de favoriser le développement de sa compétitivité internationale. Cette responsabilité est désormais inscrite dans le traité sur l'Union européenne. Dès 1991, le Conseil de ministres avait adopté les lignes directrices d'une politique industrielle communautaire ayant une telle finalité.

Le phénomène dit de globalisation des économies et des marchés, qui recouvre l'intensification de la concurrence mondiale par l'émergence d'un marché mondial potentiellement unique pour une gamme croissante de biens, de services et de facteurs, donne toute son importance à cette responsabilité des autorités nationales et communautaire en matière de compétitivité. Il faut de plus en plus raisonner en termes d'avantages compétitifs plutôt que comparatifs. Les avantages comparatifs correspondent traditionnellement aux dotations en facteurs tels que les ressources naturelles et sont, de ce fait, assez rigides. Les avantages compétitifs reposent sur des éléments plus qualitatifs et sont, de ce fait, largement influençables par les stratégies d'entreprises et par les politiques publiques. Dans ce contexte, la mobilité des facteurs, la capacité de les combiner efficacement et d'organiser le consensus social sur le partage de la valeur ajoutée deviennent beaucoup plus importantes que les dotations initiales de facteurs.

La Communauté pourra renforcer considérablement sa compétitivité globale, à condition

de redresser significativement son taux d'investissement (voir chapitre 1). Elle dispose pour ce faire d'avantages comparatifs significatifs: le potentiel de sa main-d'œuvre et le consensus social sur la base duquel il peut être valorisé, le niveau de ses connaissances scientifiques et techniques, l'intégration de son marché, la densité et la qualité de ses infrastructures, l'amélioration des structures financières de ses entreprises, la diversité de sa culture et de son tissu territorial. Dans l'économie de l'immatériel, reposant sur la création, la circulation et l'exploitation du savoir, qui sera l'une des caractéristiques dominantes du XXI^e siècle, plusieurs de ces facteurs de compétitivité vont jouer un rôle véritablement décisif pour la reprise de la croissance et l'augmentation de l'emploi.

La réalisation du marché unique européen «sans frontières», au 31 décembre 1992, et l'amélioration de son fonctionnement prévus par le programme stratégique assurent aux entreprises la possibilité de profiter des économies d'échelle, de réduire leurs coûts administratifs et financiers, d'accéder de façon plus facile et plus concurrentielle aux marchés privés et publics et de mieux coopérer entre elles. Cela donne à la Communauté une base solide et organisée pour tirer parti de la nouvelle problématique de la compétitivité internationale.

Mais la Communauté devra aussi surmonter les handicaps qui ont contribué à l'érosion de ses positions compétitives au sein de la triade (Communauté, États-Unis et Japon) au cours des dernières années. Outre les déséquilibres des politiques macro-économiques qui ont contribué à l'appréciation réelle des monnaies communautaires, il s'agit tout d'abord — comme le soulignent les États membres — de la présence trop limitée de ses industries sur les marchés porteurs, que ce soit en termes géographiques ou en termes de produits, des positions parfois déséquilibrées de ses entreprises face aux situations de domination de certains groupes internationaux et aux alliances stratégiques qui se multiplient. Ensuite, l'environnement réglementaire demeure trop rigide et les traditions administratives et «managériales» trop centralisées et cloisonnées. Enfin, les politiques publiques restent

souvent trop défensives et n'intègrent pas suffisamment les nouvelles contraintes de la concurrence globale.

Quatre objectifs primordiaux doivent être poursuivis dans un effort conjoint de l'industrie et des pouvoirs publics pour que la compétitivité industrielle de la Communauté génère le niveau d'emploi le plus élevé possible:

- faciliter l'insertion des entreprises européennes dans le nouveau contexte concurrentiel globalisé et interdépendant;
- exploiter les avantages compétitifs liés à la dématérialisation de l'économie;
- favoriser un développement industriel durable;
- réduire le décalage entre les rythmes d'évolution de l'offre et de la demande.

Le présent chapitre analyse les atouts et les handicaps de la Communauté face à ces enjeux, puis identifie les axes sur lesquels peut se fonder une politique de compétitivité globale.

2.1. Opinion des États membres

Parmi les éléments ayant une incidence plus importante sur la compétitivité de l'économie de la Communauté, les États membres mentionnent, en particulier, les effets négatifs des déficits publics sur l'investissement, des dysfonctionnements dans le marché du travail se traduisant, en termes soit de coûts, soit de qualifications ou de flexibilité dans l'organisation du travail, par une inadaptation de l'offre de travail à la demande ainsi qu'une assimilation insuffisante des nouvelles technologies combinée avec la valorisation défailante des résultats de la recherche et du développement technologique, qui entraînent des difficultés pour concentrer la production de biens et de services dans des secteurs de pointe et de haute valeur ajoutée.

Plusieurs États membres signalent des rigidités dans le fonctionnement des marchés ou des distorsions dans l'assignation de ressources, causées par l'intervention publique, soit en raison de la lourdeur de certaines réglementations, soit du fait de restrictions de concurrence pouvant prendre des formes différentes.

Certains États membres se réfèrent aux charges plus lourdes pour l'économie résultant du vieillissement de la population, et un État membre établit un lien entre la compétitivité et le nombre inférieur des heures de travail effectuées en moyenne dans la Communauté par comparaison avec les principaux partenaires.

2.2. La position concurrentielle de la Communauté dans une économie globalisée: atouts et handicaps

Depuis 1989, la Communauté connaît un rythme de croissance de la production de biens et de services ⁽¹⁾ de plus en plus lent. Si l'évolution de sa compétitivité industrielle est également préoccupante, elle dispose toutefois d'atouts non négligeables pour opérer un redressement de sa situation et réussir son entrée dans le XXI^e siècle.

Les handicaps

Dans la concurrence qui sévit sur les marchés mondiaux, l'industrie communautaire est handicapée par la détérioration de sa compétitivité commerciale et par une présence insuffisante sur les marchés porteurs d'avenir, par un niveau d'investissement trop limité en R & D et par une productivité encore inférieure à celle de ses grands concurrents. Ce diagnostic est partagé par la plupart des États membres.

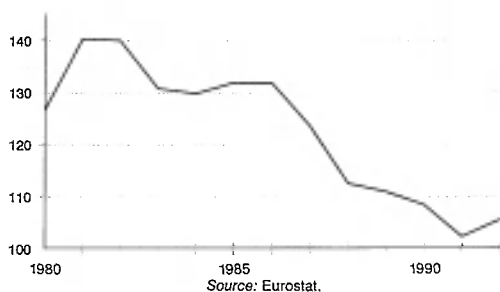
a) La **performance commerciale** de l'industrie communautaire s'est dégradée depuis 1980, comme l'illustre la baisse tendancielle du taux de couverture des importations par les exportations (voir figure 1).

Au cours des dernières années, l'industrie communautaire a non seulement perdu des parts de marché à la suite de la montée en puissance des nouveaux pays industrialisés — ce qui était prévisible —, mais elle a aussi perdu des parts de marché par rapport aux deux autres membres de la triade. La situation s'est dégradée vis-à-vis des États-Unis en raison de l'évolution défavorable des taux de change. Par rapport au Japon, il s'agit plutôt d'une moins bonne présence sur les marchés por-

(1) Dans le reste du texte, le terme «industrie» couvre tant la production de biens que les services.

teurs. L'érosion des parts de marché de l'industrie communautaire a été amplifiée par la part croissante dans le commerce mondial des nouveaux pays industrialisés d'Asie du Sud-Est.

Figure 1 — Couverture des importations par les exportations



La performance commerciale de l'industrie communautaire est assez inégale. Une grande partie de l'industrie — les deux tiers en termes d'activité — a perdu des parts de marchés entre 1986 et 1991, à la suite soit d'une pénétration accrue des importations sur le marché communautaire, soit de pertes du côté des exportations, ou d'une combinaison de ces deux facteurs.

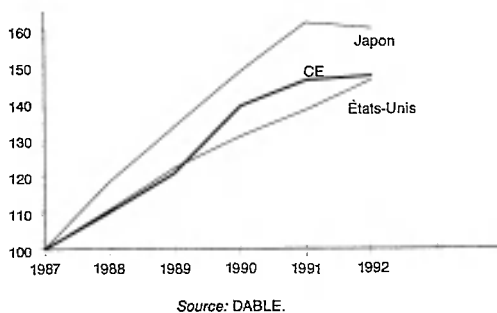
b) **L'industrie communautaire a amélioré ses positions sur des marchés à croissance lente** (matériel ferroviaire, coton, machines textiles et à coudre, textiles divers, tannerie-mégisserie, abattage et préparation de la viande, travail des grains, distillation d'alcool éthylique), tandis que **sa performance s'est dégradée sur les marchés à haute valeur ajoutée**, tels la bureautique, l'informatique, l'électronique, les instruments optiques et le matériel médico-chirurgical. Sa structure ne correspond donc pas encore à celle des marchés porteurs d'avenir. Ce retard est d'autant plus préjudiciable que ces marchés à haute valeur ajoutée se caractérisent par une forte croissance de la productivité apparente du travail, des rémunérations élevées et une diffusion du progrès technologique vers les autres marchés.

La **productivité apparente du travail** dans l'industrie manufacturière communautaire de-

meure à un niveau significativement inférieur à celle des industries américaines et japonaises. Il n'y a aucun signe de réduction de l'écart — de plus de 10 % — avec les États-Unis, et, malgré les progrès accomplis, l'écart de productivité entre l'Europe et le Japon est encore d'environ 40 %. Le rattrapage de ce retard passe notamment par un redressement significatif du taux d'investissement. La croissance de la productivité joue un rôle central dans la compétitivité internationale tout en permettant une amélioration du niveau de la vie domestique. Tant le niveau que le taux de croissance de la productivité doivent être pris en compte. Les facteurs influençant la croissance de la productivité sont l'évolution technologique, l'investissement, le taux d'utilisation de la capacité, la taille et la qualification de la main-d'œuvre, les qualifications gestionnelles, l'organisation de la production, l'utilisation des ressources telles que l'énergie ou les matières premières.

c) Il est un domaine dans lequel des efforts importants doivent encore être faits dans la Communauté, c'est celui de **l'investissement des entreprises en R & D**. C'est au Japon que la croissance moyenne annuelle des dépenses de R & D a été la plus forte au cours des dernières années (10 %). Derrière viennent la Communauté avec un taux de 8,1 % et les États-Unis avec 7,9 %. La cassure intervenue en 1992 dans l'effort de R & D des entreprises communautaires (et japonaises) est à cet égard très inquiétante (voir figure 2).

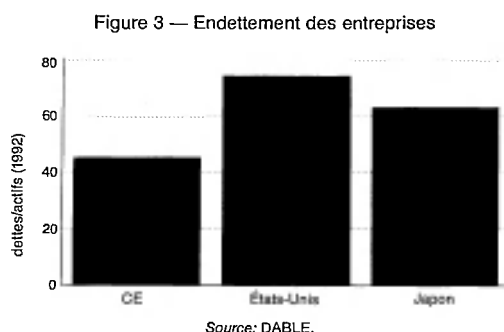
Figure 2 — Croissance des dépenses de R & D



Les atouts

L'industrie communautaire a toutefois des atouts importants pour s'adapter aux nouvelles conditions de la compétitivité mondiale. Elle est faiblement endettée; ses marges sont du même ordre que celles de ses concurrentes. Elle a été capable de se restructurer parallèlement à la mise en place du marché intérieur. Sa main-d'œuvre est hautement qualifiée. Elle dispose d'infrastructures denses et performantes.

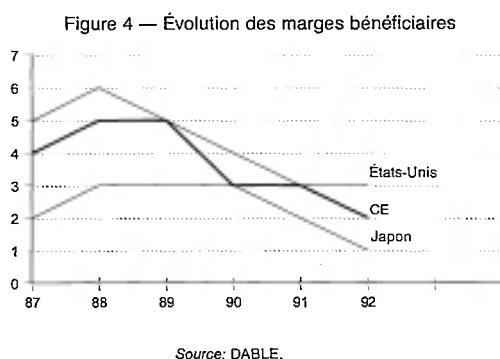
a) **Les entreprises communautaires ont gardé la maîtrise de leur niveau d'endettement** au cours des dernières années, au prix toutefois d'un vieillissement du stock de capital. Leur endettement est actuellement beaucoup plus faible que celui de leurs concurrentes. Les entreprises communautaires sont ainsi comparativement moins vulnérables aux augmentations éventuelles des taux d'intérêt, mais elles profiteront comparativement moins de la poursuite de la réduction de ces taux (voir figure 3).



En outre, les entreprises japonaises ont à faire face aux problèmes considérables d'adaptation à la baisse de la consommation et à l'effet négatif du yen en hausse sur le volume de leurs exportations.

b) Lorsque l'environnement concurrentiel est devenu plus tendu à la fin des années 80, les entreprises communautaires et américaines ont **réduit significativement leurs marges**. Les sociétés japonaises, qui opèrent traditionnel-

lement avec de plus petites marges que leurs concurrentes communautaires, ont également comprimé leurs marges, mais dans une moindre mesure. Ces évolutions ont eu pour effet de réduire les écarts entre les trois régions de la triade (voir figure 4).



Toutefois, tant en Europe qu'aux États-Unis, les marges bénéficiaires varient sensiblement selon les marchés, et ce beaucoup plus qu'au Japon. En Europe, les domaines d'activité relativement peu confrontés à la concurrence internationale réalisent encore des marges élevées, tandis que dans les industries plus exposées les marges se sont rétrécies à des niveaux inquiétants, devenant parfois négatives.

c) Les coûts de main-d'œuvre sont un élément important **dont dépend la compétitivité** des entreprises européennes, même si ce n'est en aucun cas le seul. Les coûts unitaires de main-d'œuvre varient avec les coûts salariaux et non salariaux et la productivité du travail. Des coûts de main-d'œuvre élevés peuvent, par conséquent, être compensés par une forte productivité afin de maintenir l'avantage concurrentiel. C'est lorsque les coûts ne sont pas en rapport avec la productivité que se posent des problèmes de compétitivité. En termes relatifs, l'évolution en dents de scie des coûts unitaires de main-d'œuvre européens, par rapport à ceux des principaux concurrents pendant les années 80, a été affectée par des fluctuations considérables des taux de change bilatéraux entre l'écu, le dollar et le yen.

Les coûts de main-d'œuvre ont dans la Communauté une incidence sur la compétitivité

différente de celle qu'ils ont dans les autres pays développés et ceux en voie d'industrialisation. Les éléments non financiers, tels que la qualité, la livraison, le design et le souci de la clientèle, peuvent aider à rester compétitif, mais il faut aussi ne pas cesser de prêter attention aux coûts relatifs, y compris de main-d'œuvre. Comparé aux nouveaux pays industrialisés, cependant, et particulièrement à ceux qui, comme la Chine, s'engagent tout juste sur cette voie, le **différentiel des coûts de main-d'œuvre est trop important** pour que l'Europe ait quelque chose à gagner sur le plan de l'emploi en baissant les salaires de son industrie manufacturière. Seuls une productivité élevée et des produits supérieurs lui permettront de **conserver un avantage concurrentiel**.

2.3. Les axes d'une politique de compétitivité globale

a) *Faciliter l'insertion des entreprises européennes dans un contexte concurrentiel globalisé et interdépendant*

En raison de la globalisation des économies et des marchés, l'époque où il était possible de **découper l'industrie et l'espace géographique en tranches bien identifiées et relativement indépendantes les unes des autres est révolue**. Les entreprises européennes produisent à la fois dans la Communauté et dans les marchés tiers. Leurs concurrentes ont de plus en plus souvent des filiales dans la Communauté. Il existe une multitude d'accords entre entreprises au niveau mondial: plus de 400 alliances stratégiques ont été conclues chaque année par les grandes entreprises à l'échelle internationale au cours des cinq dernières années.

Les entreprises européennes sont en concurrence avec des groupes internationaux et polyvalents. Les contours des secteurs industriels traditionnels sont de plus en plus flous. Cela apparaît de façon particulièrement évidente dans le domaine des activités «multimédias». Les entreprises de télécommunication, d'informatique, d'électronique de consommation, de production de programmes et de gestion de réseaux s'interpénètrent dans des groupes et des alliances extrêmement complexes qui vont déterminer très largement la

création, y compris culturelle, et la répartition des richesses au cours de la prochaine décennie sur des marchés particulièrement porteurs.

La mondialisation industrielle appelle à la **recherche de nouveaux équilibres entre concurrence et coopération**. À cette fin, **quatre directions** apparaissent d'une importance particulière pour développer une politique de compétitivité industrielle globale:

- la **mise en valeur des points forts industriels de la Communauté**, qui est nécessaire au maintien des capacités productives et innovatives européennes, et d'une industrie diversifiée, créatrice d'emplois et répartie sur l'ensemble du territoire européen, en particulier sur les marchés à fort potentiel de développement, tels ceux de la santé, de l'environnement, des biotechnologies, des multimédias et de la culture. Cette valorisation doit prendre en compte les évolutions résultant de la globalisation des marchés, de la production et des opérateurs, ainsi que des politiques industrielles des principaux concurrents de la Communauté;
- le **développement d'une politique active de coopération industrielle**, notamment avec les économies en transition des pays de l'Europe de l'Est et avec les économies en forte croissance de la zone Pacifique. En ce qui concerne les **pays de l'Europe de l'Est**, l'essor de la coopération industrielle est une nécessité pour assurer simultanément la modernisation rapide de leurs économies, la meilleure division du travail dans l'espace géographique européen et l'exploitation optimale des intérêts mutuels. Elle doit reposer, d'une part, sur la mise en place de combinaisons plus étroites entre soutiens publics et initiatives privées, d'autre part, sur l'accélération de l'établissement du cadre juridique, des conditions d'investissement et des mécanismes de garantie nécessaires pour les actions de nos entreprises. Elle peut s'accompagner pour les industries concernées d'une période de transition permettant que les ajustements structurels nécessaires puissent s'effectuer dans les meilleures conditions. En ce qui concerne la **zone Pacifique**, le développement de la présence des entreprises européennes sur ces marchés peut être large-

ment facilité par un effort concerté des pouvoirs publics pour lever les obstacles réglementaires, administratifs et même culturels qui ont jusqu'à présent ralenti ou dissuadé cette évolution;

- la mise en place d'une approche cohérente et concertée vis-à-vis des alliances stratégiques, dont le développement incontrôlé pourrait aboutir à la création de situations oligopolistiques qui porteraient préjudice au libre jeu de la concurrence au niveau mondial. Les alliances industrielles et technologiques qui se multiplient vont avoir des effets sur l'ensemble des marchés. Il faut, par conséquent, que ces effets soient appréciés de façon simultanée et concertée par les autorités compétentes dans l'attente de la mise en place de règles internationales appropriées, en particulier dans le domaine de la concurrence, afin que la Communauté ne soit pas défavorisée par la rigueur qu'elle impose elle-même en ce domaine ⁽¹⁾. En outre, nos entreprises doivent pouvoir bénéficier d'instruments souples de coopération, y compris sur les plans juridique et fiscal, leur permettant de développer les alliances nécessaires pour équilibrer le poids de certaines de leurs concurrentes américaines et japonaises;
- le lancement d'actions focalisées pour lever les obstacles qui s'opposent au bon fonctionnement des marchés dans des domaines qui pénalisent fortement les débouchés et les possibilités de développement des entreprises européennes. Le potentiel d'exportation et d'implantation des entreprises européennes est parfois loin d'être totalement exploité en raison des difficultés résultant de l'imperméabilité structurelle de certains marchés. L'identification précise de ces verrous à la croissance et l'engagement d'actions ponctuelles pour les faire sauter peuvent contribuer significativement à l'amélioration des débouchés de l'industrie communautaire pour les produits et sur les marchés concernés. Cela pourrait s'inspirer de l'exemple du «Trade Assessment Mechanism» mis en place avec le Japon pour déceler la nature et les causes des performances com-

merciales insuffisantes de la Communauté dans ce pays dans les domaines où l'industrie communautaire a des positions compétitives fortes au niveau international.

b) Exploiter les avantages compétitifs liés à la dématérialisation progressive de l'économie

La richesse des nations repose de plus en plus sur la création et l'exploitation du savoir. Il faut valoriser au mieux cette nouvelle forme de progrès offerte à nos entreprises et vis-à-vis de laquelle la Communauté dispose d'avantages considérables.

La dématérialisation de l'économie s'exprime notamment par l'externalisation de certaines activités par les entreprises industrielles et par une croissance plus rapide des services. Elle ne signifie pas que l'industrie manufacturière voit son importance diminuer car c'est elle qui se trouve au centre même de cette évolution et qui continue de déterminer la compétitivité d'ensemble du système productif.

Les éléments déterminants de la compétitivité qui sont désormais les plus importants vont bien au-delà du niveau relatif des coûts directs des différents facteurs de production. Il s'agit, en particulier, de la qualité de l'éducation et de la formation, de l'efficacité de l'organisation industrielle, de la capacité à améliorer de façon continue les processus de production, de l'intensité des efforts de recherche-développement ainsi que de leur exploitation industrielle, de la fluidité des conditions de fonctionnement des marchés, de la disponibilité d'infrastructures de services compétitives, de la qualité des produits et de l'intégration dans les stratégies d'entreprises des conséquences des changements de société, tels que l'amélioration de la protection de l'environnement.

C'est plus encore la capacité d'intégrer l'ensemble de ces éléments dans des stratégies cohérentes. De 75 à 95 % de la masse salariale des entreprises sont désormais consacrés à des fonctions liées à l'organisation plutôt qu'à la production directe: informatique, ingénierie, formation, comptabilité, commercialisation, recherche. La **capacité organisationnelle** devient de ce fait l'une des composantes déterminantes de la compétitivité d'entreprise.

(1) Voir les développements du chapitre «La Communauté, partenaire mondial ouvert et solidaire».

Plusieurs de ces facteurs, tels que la formation, la recherche et les services, peuvent être regroupés sous le concept d'investissement «immatériel». L'investissement «immatériel» doit bénéficier à l'avenir d'une priorité au moins égale à celle de l'investissement matériel dans les politiques des pouvoirs publics. Il devient l'élément clé d'une croissance durable, génératrice d'emplois qualifiés et économe en ressources.

Cela n'implique pas d'augmentation des déficits publics, mais suppose que des réformes profondes soient engagées:

- dans le **domaine fiscal**: il convient de **faire évoluer le poids relatif des charges** pesant sur les différents facteurs de compétitivité de façon à réduire celles qui dissuadent l'emploi et à accroître celles qui peuvent inciter à une utilisation plus efficace et moins polluante des ressources rares;
- dans le **domaine des critères d'utilisation des instruments financiers nationaux et communautaires**: il convient notamment de **réviser les critères d'acceptation des aides à l'industrie** qui, dans la plupart des régimes existants, incitent les entreprises à accroître l'intensité capitaliste de la production et à recourir à l'augmentation de leurs investissements matériels plutôt qu'immatériels pour améliorer leur efficacité productive. L'objectif est de mieux prendre en compte la création de valeur ajoutée et le contenu immatériel de la croissance;
- dans le **domaine des priorités d'utilisation des fonds publics**: l'investissement dans la formation, dans la recherche, dans la promotion de l'innovation et, d'une façon plus générale, dans les composantes immatérielles de la valeur ajoutée doit bénéficier d'un traitement au moins aussi favorable que l'investissement traditionnel. Il s'agit de **favoriser l'émergence des nouvelles générations de produits** exploitant au mieux l'ensemble des technologies disponibles sur le marché mondial et la combinaison dynamique entre l'innovation dans les processus, dans les produits et dans l'organisation. Une condition sine qua non est un **renforcement de l'effort de recherche** de nos entreprises et une sélectivité plus grande des soutiens des pouvoirs publics;

- dans le **domaine réglementaire**: un effort accru doit être accordé au fonctionnement efficace du marché intérieur, notamment par la voie de l'allégement et de la **rationnalisation des réglementations** afin de faciliter la mise en place des nouvelles formes d'organisation du travail et la sortie du *taylorisme*. Le lancement d'une **politique de la qualité**, cohérente avec l'approche suivie par la Communauté dans le domaine de la normalisation, est nécessaire pour valoriser le savoir-faire des entreprises communautaires et éviter la fragmentation des marchés.

c) Favoriser un développement industriel durable

Une politique de prévention de la pollution, grâce en particulier à la mise au point généralisée de produits et de procédés propres, n'empêchera pas seulement un accroissement rapide des coûts de réhabilitation, mais elle stimulera en outre la diffusion des résultats de la R & D. Ceux qui ouvriront le jeu en tireront des avantages qui contribueront à renforcer la compétitivité globale de l'industrie européenne.

L'«éco-industrie» en tant que marché industriel en expansion rapide revêt une importance que tous s'accordent à reconnaître et qui, selon les études effectuées par l'OCDE, augmentera encore considérablement au cours de la décennie. Ce secteur couvre non seulement la fourniture à des entreprises de biens et de services destinés à maîtriser ou à atténuer la pollution, mais également les dépenses effectuées pour l'environnement dans le contexte général de méthodes de production ou de produits améliorés, ainsi que les marchés des produits salubres pour l'environnement (produits verts).

Dans le contexte actuel de concurrence globale, les technologies utilisées et les conditions liées à l'introduction de technologies propres sont souvent similaires à celles du nouveau modèle industriel. L'application du concept de production allégée (par exemple, moins d'énergie, moins de matières premières) a pour effet d'atténuer sensiblement les effets négatifs des procédés de production sur l'environnement et de favoriser la situation concurrentielle des secteurs intéressés.

Dépasser les procédés de production pour s'intéresser aux marchés de produits donne une dimension supplémentaire à la compétitivité industrielle. Les marchés de produits sains pour l'environnement constituent un encouragement pour les entreprises, puisqu'ils sont en tout état de cause une source de profits potentiels. Les conditions imposées en matière d'environnement aux marchés d'exportation étant plus strictes, le recours à des technologies propres devient une condition d'accès à ces marchés.

Pour favoriser le développement durable de l'industrie européenne, la Communauté devrait:

- intensifier considérablement et coordonner les efforts entrepris en matière de R & D dans le domaine des technologies propres;
- adopter des mesures d'encouragement d'ordre économique pour soutenir la diffusion des résultats de la R & D dans le domaine des produits et des procédés.

d) Réduire le décalage entre les rythmes de changement de l'offre et de la demande

Comme lors des précédentes révolutions industrielles, il faut constater un décalage sensible entre:

- l'évolution de l'offre, qui est entrée dans un processus de modernisation accélérée par l'utilisation de technologies de plus en plus efficaces, ce qui provoque une augmentation rapide de la productivité du travail et dégage, par conséquent, des ressources humaines importantes,
- et l'évolution de la demande, qui ne suit qu'avec retard, en raison des rigidités qui existent dans la répartition des revenus, dans les modes de consommation, dans le niveau relativement faible de réceptivité à l'innovation, dans la structure géographique de la croissance et dans le fonctionnement insatisfaisant des marchés.

Il est impératif d'essayer de réduire ce décalage pour **utiliser au mieux les ressources humaines rendues disponibles par la productivité**

croissante de l'appareil productif. Cela ne peut être tenté qu'en contribuant à l'élargissement des débouchés de l'industrie communautaire par des politiques portant simultanément sur la demande, sur l'offre et sur l'amélioration des interactions entre l'offre et la demande.

En ce qui concerne la demande, cela implique:

- **la poursuite des initiatives visant à accélérer la reprise concertée de la consommation au niveau mondial et susceptibles de contribuer au redressement de la demande pour l'industrie communautaire.** Les dissymétries résultant des importantes différences qui subsistent dans le degré d'ouverture des marchés entre les zones les plus ouvertes, au premier rang desquelles se trouve la Communauté, et celles qui, pour des raisons structurelles ou politiques, demeurent largement protégées, se traduisent par un déficit chronique de croissance au niveau mondial. **Le soutien déterminé aux initiatives de relance concertée de la demande ainsi qu'à l'ouverture et à la modernisation industrielle des pays protégés est indispensable pour exploiter ce «manque à gagner» de croissance;**
- **l'examen des différentes mesures susceptibles d'être engagées pour faciliter l'émergence des nouveaux marchés pour les biens et services.** Cela concerne notamment les marchés qui sont liés à l'amélioration de la protection de l'environnement, où nos entreprises sont particulièrement performantes, à l'exploitation des biotechnologies ainsi qu'à la création, à la gestion et à la circulation de l'information. À cet égard, l'émergence des activités «multimédias» exploitant les possibilités offertes par la digitalisation de l'information sous toutes ses formes (le texte, l'image et le son) entraînera des bouleversements positifs considérables pour les entreprises et les économies qui sauront prendre position sur ces nouveaux marchés ⁽¹⁾.

En ce qui concerne l'offre, il faut:

- **encourager la poursuite de l'ajustement structurel de l'industrie communautaire.** Cela implique de faciliter les processus de

(1) Voir le chapitre sur l'espace européen d'information.

privatisation qui peuvent contribuer largement à accélérer ces ajustements.

Il est à noter que l'industrie communautaire n'a pas suffisamment utilisé toutes les possibilités offertes par le développement rapide des marchés en Asie et en Amérique latine;

- **soutenir le dynamisme des PME.** Il est à l'évidence plus difficile et relativement plus coûteux pour les PME que pour les très grandes entreprises de s'insérer favorablement dans l'économie globalisée, d'avoir accès au capital technologique mondial et de disposer des techniques de gestion et des services professionnels les plus sophistiqués. Ainsi, les politiques de soutien aux PME doivent tenir compte de ces nouvelles contraintes et être renforcées en conséquence.

Enfin, l'amélioration des interactions entre l'offre et la demande doit être fortement encouragée:

- **en facilitant les partenariats entre les grandes entreprises et leurs sous-traitants.** La coopération efficace entre «assembleurs» et fournisseurs de pièces détachées est l'une des conditions essentielles pour raccourcir les délais d'innovation, optimiser les dépenses de recherche-développement, réduire les frais généraux, assurer l'homogénéité technique des produits et en améliorer la qualité. Les actions déjà engagées dans ce sens à l'initiative de l'industrie se révèlent extrêmement positives et méritent un soutien accru de la part des pouvoirs publics;
- **en assurant de meilleures interfaces entre producteurs et utilisateurs.** Bien que de portée générale, cette orientation a une importance particulière dans le **domaine de la recherche.** C'est la condition d'une prise en compte plus rapide et plus sensible des besoins du marché dans les politiques de RDT et d'une complémentarité accrue entre Eureka et les programmes de recherche communautaire. L'effort de recherche qui demeure globalement insuffisant doit être renforcé, plus ciblé et mieux exploité quant à ses applications. Assurer la circulation la plus large de l'information et faciliter les contacts entre l'ensemble des parties prenantes dans le cadre de concer-

tations multidisciplinaires sont deux nécessités pour augmenter à la fois la concurrence dans le développement des technologies et l'efficacité dans leur exploitation;

- **en stimulant le développement de «grappes» («clusters») d'activités compétitives tirant parti de la diversité régionale de la Communauté.** La multiplication dans l'espace géographique communautaire de «grappes» combinant les avantages industriels, technologiques et territoriaux peut constituer un vecteur fondamental de création d'emploi. Elle requiert l'implication active de l'ensemble des acteurs intéressés, qui peut être considérablement facilitée par les **actions structurelles** développées au niveau de la Communauté et de ses États membres. Dans ce domaine comme dans les précédents, **il faut privilégier une approche horizontale, transsectorielle et multidisciplinaire.**

Ces lignes d'action sont synthétisées dans le tableau ci-après.

Conclusion

Pour jeter les bases de cette politique de compétitivité globale et pour assurer que ses effets positifs sur l'emploi se manifestent le plus rapidement possible, la Commission propose au Conseil européen d'adopter les orientations et objectifs suivants:

- **les interventions publiques dans le domaine industriel doivent être réorientées vers des mesures horizontales et vers les marchés en croissance** où l'industrie européenne détient un fort potentiel de développement: santé, environnement, biotechnologies, multimédias, culture. Cela implique par ailleurs que des échéances précises et rapprochées soient fixées pour la restructuration des activités dont les marchés ne présentent pas de perspectives d'évolution satisfaisantes;
- **les mécanismes et les critères d'intervention des politiques publiques** qui provoquent des discordances entre la promotion de la compétitivité industrielle et la création d'emploi **doivent être révisés.** Pour ce faire, la répartition de la charge fiscale doit

Orientations pour une politique de compétitivité globale

Objectifs	Moyens
1. <i>Faciliter l'insertion des entreprises européennes dans un contexte concurrentiel globalisé et interdépendant</i>	— Mettre en valeur des points forts industriels de la Communauté — Développer une politique active de coopération industrielle — Mettre en place une approche concertée vis-à-vis du développement des alliances stratégiques — Engager des actions focalisées pour assurer le fonctionnement concurrentiel des marchés
2. <i>Exploiter les avantages compétitifs liés à la dématérialisation de l'économie</i>	— Réformer les politiques fiscales pour ne pas dissuader l'emploi et inciter à l'utilisation rationnelle des ressources rares — Développer une politique favorable à l'investissement «immatériel» (formation, recherche, assistance technique) — Renforcer les politiques d'allégement et de rationalisation des réglementations — Réviser les critères d'utilisation des instruments publics de soutien à l'industrie pour améliorer leur impact sur la croissance de la valeur ajoutée et de l'emploi — Lancer une politique européenne de la qualité
3. <i>Favoriser un développement industriel durable</i>	— Augmenter significativement et coordonner les efforts de recherche dans le domaine des technologies propres — Développer les incitations économiques de manière à aider la diffusion des résultats de la R & D pour les produits et procédés
4. <i>Réduire le décalage entre les rythmes d'évolution de l'offre et de la demande</i>	— <i>Actions sur la demande</i> • Poursuivre les initiatives visant à faciliter une reprise concertée de la consommation au niveau mondial • Faciliter l'émergence des nouveaux marchés — <i>Actions sur l'offre</i> • Encourager la poursuite de l'ajustement structurel en soutenant les privatisations • Soutenir le dynamisme des PME — <i>Actions pour améliorer les relations entre l'offre et la demande</i> • Faciliter les partenariats grandes entreprises-sous-traitants • Améliorer les interfaces entre producteurs et utilisateurs • Mettre en place les réseaux de concertation pour développer des «grappes» d'activités compétitives

être redistribuée de façon à alléger la part qui pèse sur le travail et à accroître celle qui pèse sur l'utilisation des ressources naturelles. Les critères d'attribution des soutiens publics doivent être revus de façon à mieux prendre en compte la valeur ajoutée et à ne pas inciter à une augmentation injustifiée de l'intensité capitalistique de la production. Le cadre réglementaire doit être transparent, stable et prévisible;

- la **promotion de l'investissement immatériel** doit devenir la priorité dans le cadre de la politique générale de soutien à l'investissement. La formation, la recherche et, d'une façon plus générale, le savoir doivent être traités comme des investissements à part entière. Il convient d'en tirer les conséquences, notamment dans l'évolution des dispositions fiscales et comptables;
- une **politique dynamique de coopération industrielle** doit être lancée, dans un premier temps avec les pays de l'Est et avec la zone Pacifique. Le contenu d'une telle politique doit être défini d'urgence en concertation avec les opérateurs privés et publics concernés et sur la base d'intérêts mutuels et réciproques clairement identifiés;
- des initiatives doivent être prises à bref délai pour **assurer le renforcement du fonctionnement concurrentiel des marchés**. Il convient de développer une approche européenne tirant les conséquences de la multiplication des alliances stratégiques, en particulier dans le domaine de la concurrence, afin d'éviter le développement de positions dominantes au niveau mondial. Un mécanisme de repérage des problèmes de fonctionnement des marchés et d'évaluation de leurs conséquences industrielles doit être monté pour identifier et traiter rapidement les obstacles auxquels sont confrontées les entreprises européennes dans la concurrence globale;
- la **coordination des initiatives visant à faciliter la reprise de la consommation et à renforcer les interactions entre les évolutions de l'offre et de la demande** tant au niveau international que dans la Communauté doit être renforcée. Il convient en priorité d'utiliser tous les moyens disponibles, en

particulier les politiques structurelles, pour accélérer le développement de «grappes» d'activités compétitives tirant parti des avantages régionaux de la Communauté. Les réseaux de concertation entre les opérateurs (PME et grandes entreprises, producteurs et utilisateurs, acteurs publics et privés) doivent être améliorés d'une façon multidisciplinaire et multisectorielle. Enfin, une **politique européenne de la qualité** complétant la politique de normalisation et orientée vers la promotion des activités à haute valeur ajoutée doit être lancée.

B — Tirer le meilleur parti du marché intérieur

La décision, arrêtée dans l'Acte unique européen, d'établir «un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des personnes est assurée» représente le pas le plus important que la Communauté ait fait vers la rationalité économique et vers plus de prospérité. Il est essentiel pour la croissance économique, la compétitivité et l'emploi dans la Communauté de **faire en sorte que cet ambitieux objectif devienne une réalité.**

La Communauté a atteint la plupart des objectifs initiaux qu'elle s'était fixés en vue de l'établissement d'un marché unique. La seule ombre au tableau est le maintien de contrôles physiques qui entravent la libre circulation des personnes, bien que l'impact économique de cette lacune soit sans doute assez limité du fait que les éléments de la politique communautaire en la matière qui ont le plus d'importance sur le plan économique, à savoir la reconnaissance du droit d'établissement et des formations professionnelles, sont déjà en place.

Cependant, pour établir un véritable marché unique dans la Communauté, il ne suffit pas d'arrêter une fois pour toutes une législation communautaire dans un délai donné. Il faut sans cesse s'assurer que, dans la mesure du possible, un cadre législatif unique régissant l'activité économique soit appliqué et, le cas échéant, développé avec cohérence dans un environnement en mutation constante. Les décisions des entreprises et des citoyens cons-

tituent le noyau d'un marché unique qui fonctionne. Le problème qui se pose maintenant à la Communauté est de faire en sorte que les entreprises et les citoyens soient en mesure de profiter pleinement des avantages qu'offre ce marché et de réagir rapidement s'il donne des signes de défaillance.

Opinion des États membres

L'exploitation des potentialités du marché intérieur est perçue dans les contributions des États membres comme un élément important pour la compétitivité de l'économie européenne. La nécessité de compléter la libéralisation pour des secteurs encore non ouverts à la concurrence (en particulier l'énergie et les télécommunications), l'approfondissement de la normalisation dans certains domaines, l'amélioration dans le contrôle de l'application des mesures du marché intérieur, l'élimination d'obstacles fiscaux ainsi que l'harmonisation de certaines taxes sont soulignés comme des priorités. Plusieurs États membres insistent sur la nécessité, pour le marché intérieur, de créer un environnement favorable pour les entreprises; dans ce contexte, ils suggèrent de simplifier les réglementations et procédures administratives existantes, d'effectuer des analyses coût/bénéfice pour de nouvelles mesures et d'étudier les manières de réduire le coût des réglementations sur les entreprises.

2.4. L'élaboration d'un programme stratégique

La Commission a décidé en conséquence de publier, parallèlement au présent livre blanc, un programme stratégique pour le marché intérieur, qui expose les priorités d'action dans ce domaine et qui servira de «vade-mecum» pour la construction du marché unique.

Ce programme stratégique comporte **trois parties**.

a) *L'achèvement du programme législatif*

La Commission veillera à ce que des **décisions rapides** soient prises en ce qui concerne le nombre limité de mesures indiquées dans le li-

vre blanc de 1985 qui n'ont pas encore été adoptées et de nouvelles propositions relatives à une approche globale du problème de la libre circulation des personnes.

Il faut admettre que le marché intérieur n'est pas encore une réalité dans certains secteurs où la législation nationale et l'octroi de droits exclusifs entravent l'accès au marché et empêchent la concurrence sous quelque forme que ce soit. Pour l'énergie, les télécommunications et les services postaux, par exemple, des propositions ont été présentées, mais il faudra peut-être les renforcer pour réaliser la libéralisation, tout en veillant à ce que des objectifs d'intérêt public, tels que le service universel, soient pleinement réalisés. Il convient également de poursuivre la libéralisation dans le secteur des transports, nonobstant les progrès considérables accomplis au cours des dernières années.

b) *La gestion de l'espace communautaire*

Cette partie du programme doit garantir la mise en place des instruments nécessaires en vue d'une application effective et efficace de la législation adoptée, afin que les entreprises et les particuliers puissent profiter pleinement et équitablement des possibilités que leur offre le marché intérieur. Il ne s'agit pas d'un exercice bureaucratique. C'est un effort engagé en commun par les États membres et les entreprises de la Communauté pour éviter des coûts inutiles, pour garantir une concurrence loyale et permettre un redressement de la confiance des producteurs et des consommateurs, qui est une condition de la reprise économique, et c'est aussi la garantie que le marché intérieur devient une réalité pratique.

Les principales priorités sont les suivantes: **contrôle effectif de la transposition de la législation communautaire dans le droit national des États membres**, renforcement de la coopération administrative entre les États membres en vue d'assurer l'application du droit communautaire et le respect de ses dispositions, procédures de notification visant à empêcher l'apparition de nouveaux obstacles à la libre circulation, contrôle de l'application des règles dans les États membres et mesures destinées à faciliter les voies de recours en cas d'infraction au droit communautaire.

La nécessité d'une **coopération administrative** impose aussi la mise en place d'un système efficace, fiable et convivial de **communication et d'échange de données entre administrations**. Tant qu'il ne sera pas opérationnel, les coûts inutiles liés à une administration inefficace seront supportés par l'ensemble de l'économie. Sont nécessaires:

- la mise en place accélérée, progressive et générale d'un réseau de courrier électronique;
- un degré élevé de coordination entre les treize administrations concernées;
- une série de mesures d'accompagnement visant à faciliter l'exploitation et le développement ultérieur du réseau.

Il est proposé que les autorités des États membres prennent rapidement l'initiative de la création d'un réseau efficace de communications — **un nouveau réseau transeuropéen pour une administration efficace** —, afin d'atteindre, à bref délai, l'objectif prioritaire d'une gestion efficace du marché intérieur, tout en contribuant directement à la réduction des coûts supportés par les entreprises et les citoyens.

c) Le développement du marché unique

Une vision dynamique et non statique du marché unique est nécessaire pour préserver les réalisations communautaires. La troisième partie du programme stratégique vise à faire en sorte que la législation communautaire relative au marché intérieur puisse **se développer afin de répondre aux besoins nouveaux** et à lancer de nouvelles initiatives en vue de la pleine réalisation d'un marché ouvert à l'échelle du continent. Ces initiatives n'auront pas toutes un caractère législatif; elles concernent également l'instauration d'une coopération étroite entre la Commission et les États membres, et entre les pouvoirs publics et le secteur privé.

À cet effet, les **objectifs** suivants sont considérés comme essentiels dans le programme stratégique:

- améliorer l'évaluation de l'efficacité des règles communautaires et, le cas échéant, la nécessité de les simplifier;
- créer un environnement plus favorable aux entreprises. Il s'agit de la partie centrale du programme, qui comporte des initiatives concernant un renforcement de la concurrence, la protection de la propriété intellectuelle, les paiements transfrontaliers et la fiscalité directe ou indirecte, la politique de normalisation et de qualité ainsi qu'un train de mesures destinées à aider les PME à améliorer leur efficacité. La mise en œuvre résolue de la politique de concurrence et le contrôle des aides d'État constituent un élément essentiel permettant d'assurer une plus grande flexibilité du système en vue d'accroître la compétitivité;
- promouvoir le développement des réseaux transeuropéens;
- veiller à ce que le développement du marché intérieur soit viable. L'engagement à l'égard d'une croissance durable et non inflationniste qui soit respectueuse de l'environnement dans le traité sur l'Union européenne doit se traduire par une action au niveau de la Communauté qui garantisse que les mesures prises pour protéger l'environnement soient pleinement efficaces et compatibles avec un marché unique;
- offrir un environnement sûr aux citoyens, aux travailleurs et aux consommateurs;
- accroître la transparence dans la préparation de nouvelles dispositions législatives communautaires, si celles-ci s'avèrent nécessaires.

2.5. L'impact du marché intérieur sur la croissance, la compétitivité et l'emploi

À l'heure actuelle, il est impossible d'évaluer tout l'impact des dispositions législatives visant à établir un marché unique parce qu'elles ne sont pas encore pleinement en vigueur. Cependant, bien que le marché intérieur n'ait pas encore produit tous ses effets, sa crédibilité et son irréversibilité ont profondément influencé le comportement des entreprises. Des

calculs économétriques montrent que, dans l'ensemble, la contribution de l'intégration à la croissance économique a été d'environ 0,4 % par an au cours de la période 1986-1992.

Les éléments suivants donnent aussi à penser que **le marché intérieur joue un rôle catalyseur dans le changement de nature de la concurrence** au profit du consommateur et dans le sens d'une plus grande prospérité au cours des années à venir:

- la suppression des formalités douanières facilite les échanges transfrontaliers, bien que la législation du marché intérieur visant à améliorer l'accès aux marchés publics et à supprimer les barrières techniques aux échanges doive encore faire sentir ses effets de façon générale;
- l'importance des échanges intracommunautaires dans les échanges totaux n'a cessé d'augmenter (la part des importations progressant de 53,4 à 59,3 % du total entre 1985 et 1992 et les exportations, de 54,9 à 61,3 %);
- la suppression des contrôles sur les mouvements de capitaux a permis un accroissement notable du degré d'intégration de certains États membres dans les marchés internationaux des capitaux, ce qui facilitera les investissements transfrontaliers et assouplira, dans certains États membres, les mesures d'encadrement du crédit qui avaient contribué à y accroître le coût des capitaux. La libre circulation des capitaux est aussi une condition de la libéralisation effective des marchés des services financiers dans la Communauté. L'investissement direct par des concentrations et des acquisitions a fortement augmenté, le nombre de cas passant de 2 190 en 1987 à 4 553 en 1992;
- l'établissement du marché intérieur s'est accompagné d'un accroissement des investissements directs intracommunautaires, qui a surtout concerné les secteurs les plus directement touchés par la libéralisation liée au marché intérieur;
- le programme du marché intérieur a également suscité un intérêt considérable chez les investisseurs étrangers, et notamment les sociétés américaines et japonaises et celles des pays de l'AELE;
- une partie de ces investissements a donné lieu à une vague de concentrations et d'acquisitions transfrontalières qui indiquent clairement que ces entreprises ont l'intention de s'établir sur les marchés des pays partenaires;
- dans les secteurs de la banque et de l'assurance, où les obstacles aux échanges transfrontaliers étaient particulièrement importants, on observe un changement profond dans la nature de la concurrence transfrontalière, qui se manifeste par la création d'un nombre de plus en plus élevé de succursales et de points de vente ouverts dans d'autres États membres de la Communauté ainsi que par la part croissante que des producteurs de pays partenaires détiennent sur les marchés nationaux de l'assurance;
- les investissements de portefeuille dans les États membres provenant d'autres parties de la Communauté ont considérablement augmenté (entre 1983 et 1990, ils ont quintuplé au Royaume-Uni, doublé en France et augmenté de 150 % en Allemagne);
- il semble que l'abolition des obstacles non tarifaires facilite déjà les échanges et la concurrence intracommunautaires dans les secteurs les plus touchés par le programme du marché intérieur (matériel de transport, électrotechnique, appareils électroménagers, matériel de bureau, machines-outils). Les éléments suivants donnent à penser que tel est le cas: la part accrue des exportations intracommunautaires dans le commerce des différents États membres et la proportion croissante de la consommation nationale qui est satisfaite par des importations intracommunautaires. Cette évolution implique une présence renforcée des entreprises des pays partenaires sur les marchés nationaux et, par extension, une pression concurrentielle plus forte.

Conformément à la résolution du Conseil, du 7 décembre 1992, sur les moyens d'assurer le bon fonctionnement du marché unique, la Commission procédera à une étude de l'impact du marché unique, entre 1994 et 1996,

période au cours de laquelle la législation communautaire sera plus largement appliquée. Cette étude portera sur les différents secteurs particuliers ainsi que sur les éventuels effets macro-économiques de la législation communautaire.

2.6. Soutenir le développement des PME pour assurer une pleine efficacité au marché intérieur

Le potentiel du marché intérieur ne sera pas pleinement exploité sans le moteur que représentent les PME.

Pour nombre de PME, la réalisation du marché intérieur signifie une modification de l'environnement dans lequel elles opèrent, mais sans qu'elles voient toujours la possibilité de bénéficier activement des opportunités offertes, du fait de l'absence d'un cadre européen ou international de leurs marchés ou de leurs processus de production.

La Communauté doit donc se doter d'une stratégie complémentaire visant à faciliter l'ajustement des entreprises, en particulier des PME, aux exigences nouvelles de compétitivité, afin de s'assurer d'une bonne mobilisation des opérateurs économiques pour la croissance, la compétitivité et l'emploi.

Les PME jouent un rôle essentiel dans l'articulation entre croissance et emploi. Elles contribuent, selon la définition usuelle des PME (moins de 500 salariés), à plus des deux tiers de l'emploi communautaire (70,2 %, dont 29 % pour les entreprises de moins de dix salariés) et du chiffre d'affaires dans la Communauté (70,3 %) et entre 65 et 85 % de la valeur ajoutée des pays pour lesquels des données sont disponibles. Elles sont considérées comme les plus grandes créatrices potentielles d'emploi. En termes qualitatifs, les PME jouent un rôle majeur dans l'offre du premier emploi, assurant de facto une fonction dans la formation de la main-d'œuvre, et elles ont un rôle d'absorption de catégories moins favorisées sur le marché du travail, puisque les PME recrutent plus que proportionnellement des jeunes, des femmes et des travailleurs non qualifiés, tout en présentant des structures de salaires et de productivité particulières.

Cependant, la mortalité des PME, qui, selon certains indicateurs, semble augmenter dans la plupart des États membres, est un facteur préoccupant pour le maintien et la croissance de l'emploi total.

Analyse/Diagnostic

Or, les PME ne manquent pas d'atouts pour faire face à l'évolution de la situation économique dans la Communauté, et notamment face à la récession de la conjoncture européenne et dans les autres pays développés.

Les points forts des PME sont, d'une part, **leur présence sur des marchés porteurs** [activités les moins sensibles à la concurrence internationale, secteur des services, insertion dans des créneaux restreints («niches de marchés») développement de technologies particulièrement innovantes] et, d'autre part, **leurs modalités d'organisation interne** (flexibilité du fait du recours à l'emploi proportionnellement plus important de certaines catégories de main-d'œuvre, notamment de jeunes et de femmes, et de la mise en œuvre plus fréquente de conditions de travail aménagées).

Les points faibles des PME dépendront de la capacité structurelle de ces entreprises à **surmonter la complexité de l'environnement administratif et législatif** (obligations administratives et législatives, y compris pour le compte de l'administration, telles que les formalités de TVA ou le prélèvement à la source des impôts et cotisations sociales des employés; établissement de nouvelles règles en matière environnementale ou sociale, et instauration d'un nouveau système de normalisation-certification dans le cadre de la mise en œuvre du marché intérieur; barrières à l'exercice de certaines activités, notamment dans le secteur des services à la limite du marchand et du non-marchand), à **surmonter les difficultés de financement** malgré le développement quantitatif et la diversification des instruments financiers mis à la disposition des entreprises, à **surmonter la complexité de la gestion d'une entreprise** et à **développer des orientations stratégiques**, résidant notamment dans le fait que la plupart des fonctions de gestion sont assumées, dans les petites entreprises, par le chef d'entreprise lui-même, bien qu'il n'ait pas toujours les spécialisations requises, le dirigeant de PME devant passer de la fonction de producteur à celle de gestionnaire.

Opinion des États membres

Dans les contributions qu'ils ont adressées à la Commission pour la préparation du livre blanc, la plupart des États membres ont bien mis en évidence la priorité qu'ils accordent à des mesures visant à faciliter les activités et le développement des PME. Des suggestions sont faites concernant l'amélioration et l'accès des PME aux sources de financement, aux résultats de la recherche et à la formation. Ils envisagent la possibilité de soutiens pour faciliter la sous-traitance et la coopération entre PME, ainsi que leur participation à des réseaux d'information, de conseil et de coopération. De plus, certains États membres mettent l'accent sur la simplification administrative, y compris en matière de règles sociales, de travail ou fiscales, et sur des modalités favorisant la création d'emplois par les entreprises, y compris par une meilleure prise en compte des coûts salariaux, directs et indirects.

Cela indique que les États membres sont conscients de la nécessité d'un renforcement de leurs efforts actuels, ce que la Communauté pourrait soutenir. Elle pourrait y contribuer au travers du programme d'action adopté le 14 juin dernier. Mais, pour répondre à l'attente des États membres et des entreprises, **un effet de masse doit être recherché**, à travers un partenariat avec les États membres, **afin de renforcer l'efficacité, la cohérence et la visibilité des actions en faveur des PME**. Dans ce contexte, un certain nombre d'actions concrètes peuvent être engagées par la Communauté, qui pourront faire l'objet d'un **programme intégré**.

2.7. Propositions et remèdes

Il est essentiel de tracer des axes complémentaires d'actions à engager par la Communauté dans une large perspective de prise en compte des besoins des PME dans le marché intérieur, face aux exigences de renforcement de la compétitivité.

L'**objectif général** de ces actions sera de **renforcer la capacité motrice des PME pour le dynamisme du marché intérieur en soutenant leur compétitivité** face aux enjeux nationaux, communautaires et internationaux en visant, en corollaire, à contribuer au *maintien du volume d'emplois* dans la Communauté, par le

soutien des PME existantes et celui du renouvellement du tissu productif, d'une part, et à *accroître le volume d'emplois* par le soutien des entreprises à fort potentiel de croissance ou d'emplois, d'autre part.

Pour soutenir les entreprises face au double défi tant de croissance et de compétitivité que d'emploi, un pacte de l'entreprise pour l'emploi pourrait être proposé.

Dans la perspective d'un programme intégré, ces actions s'organiseraient autour de **deux axes**.

a) *Rendre crédible à court terme le potentiel offert aux PME par le marché intérieur*

Le redressement de la confiance des entreprises, préalable à leur mobilisation pour renforcer leur compétitivité et leur capacité de création d'emplois, nécessite **deux types d'actions**.

i) **Identifier et réduire les contraintes d'origine fiscale, sociale, administrative, financière ou autre, faisant obstacle à la création ou au maintien des PME**

Une **action concertée** avec les États membres et les organisations représentatives des PME qui aurait pour objectif l'**examen des législations existantes** entravant la création et le développement des entreprises, l'**échange des meilleures pratiques** en matière de simplification et d'harmonisation des législations ainsi que l'**élaboration de mesures d'amélioration** dans des domaines prioritaires (par exemple, délais de paiement, fiscalité, transmission des sociétés) pourrait être entreprise.

Compte tenu de la sensibilité des PME aux dispositions en matière sociale et de travail, une attention particulière sera portée à ce domaine, tant sous l'aspect réglementaire que sous celui des simplifications dans la mise en œuvre des dispositions existantes, y compris l'information relative à celles-ci, afin d'accroître la flexibilité dans l'utilisation de la main-d'œuvre, en particulier par les très petites entreprises.

Dans ce contexte, une action visant au développement des emplois de proximité pourrait être rapidement envisagée.

ii) Améliorer le financement des entreprises

Dans ce domaine crucial pour les PME, il s'agit en premier lieu de traduire concrètement les conclusions des chefs d'État ou de gouvernement pour **un renforcement et une meilleure adéquation des moyens financiers mis à la disposition des PME** (facilités d'Édimbourg, de Copenhague et décisions de Bruxelles). Des initiatives devraient également être prises afin d'**améliorer les relations entre institutions financières et PME**, permettant une plus grande allocation des financements privés au bénéfice des PME et une plus **large mise à disposition des instruments financiers** les mieux adaptés.

b) Profiter de la dynamique du marché intérieur pour susciter une démarche d'amélioration à moyen terme de la compétitivité

i) Soutenir la coopération entre entreprises

La Communauté pourrait renforcer son action de stimulation de la coopération entre entreprises par un **financement au-delà de la première phase de recherche de partenaires**. La Communauté a déjà mis en œuvre des actions visant principalement à favoriser la recherche de partenaires et la première mise en relation des entrepreneurs. Bien souvent, un accompagnement approprié (niveau national ou régional) pendant une certaine durée permettrait cependant d'assurer un suivi susceptible d'accroître les capacités de coopération entre PME.

Une autre voie de stimulation serait le **soutien aux efforts des PME pour participer à des réseaux d'entreprises** visant à mettre en œuvre des systèmes de production flexibles et spécialisés. En particulier, cela concerne la mise en réseau d'entreprises sous-traitantes face aux menaces que fait peser sur elles l'évolution de leurs relations avec les principaux donneurs d'ordre.

ii) Améliorer la qualité du management dans les PME

L'amélioration des compétences des dirigeants d'entreprises pour surmonter les faiblesses structurelles des PME est un facteur déterminant du maintien de la compétitivité des PME et, donc, de leur capacité d'emploi à long terme. L'efficacité des actions déjà menées dans ce domaine pourrait être grandement accrue si une **action coordonnée de tous les intermédiaires** mettait l'accent sur un certain nombre de domaines clés, afin que le dirigeant de PME prenne conscience des mutations nécessaires de sa fonction.

Il est nécessaire de susciter, en concertation avec les États membres et les autorités consulaires, **l'émergence de demandes d'information, de formation et de conseil** afin de surmonter les obstacles spécifiques de la vie de l'entreprise, dont le taux de survie peut être amélioré par des conseils appropriés.

Pour ce faire, tout le potentiel existant parmi les intermédiaires des entreprises devrait être mobilisé. Dans ce contexte, la Communauté pourrait également examiner les possibilités d'**amélioration de l'offre de conseils directs** aux entreprises concernant les différents aspects de la gestion courante de l'entreprise.

iii) Soutenir le développement des entreprises à fort potentiel de croissance

Les entreprises ayant la plus forte propension à créer un nombre élevé d'emplois permanents sont, parmi les plus petites, celles qui ont la volonté et la capacité de développer leurs activités, soit parce que leurs marchés ne sont pas encore saturés, soit parce qu'elles se situent sur des marchés encore non explorés. Elles existent tant dans le secteur manufacturier que dans celui des services, mais le défi est de les identifier.

Cette identification n'est possible qu'en suscitant une démarche volontaire de la part des entreprises elles-mêmes pour s'inscrire dans une logique de croissance. Des formules qui pourraient être généralisées ont été expérimentées, pour stimuler le volontarisme des PME, faisant appel soit à un effet de synergie (participation à des «clubs d'entreprises»), soit à une méthode d'audit («euromanage-

ment», par exemple). La coordination au niveau communautaire et le contrôle de qualité permettraient de conférer aux entreprises participant à des audits technologiques une reconnaissance — a priori favorable — de l'aptitude de ces PME à participer à des programmes de RDT nationaux ou communautaires.

iv) Soutenir le développement de l'emploi dans les PME de services

Des travaux récents relatifs au développement des activités de services ont mis en évidence l'importance de l'amélioration de la productivité dans ce secteur, qui, loin de créer un problème en termes d'emplois, constituerait un facteur décisif pour la croissance des entreprises de services ainsi que pour la future position concurrentielle des économies développées. Aussi, plutôt que d'amélioration de la productivité au sens classique du terme, il faut parler d'amélioration des performances des activités, c'est-à-dire d'une combinaison entre développement quantitatif et amélioration de la qualité.

Cette amélioration de la performance dépend, en premier lieu, de la sensibilisation et de la mobilisation des entreprises de services et de leurs organisations représentatives. La Communauté, à travers son rôle d'anticipation et d'accompagnement des mutations, peut, en concertation avec les partenaires concernés, **soutenir l'identification et la diffusion de modèles** pour des activités de services susceptibles de développement dans l'avenir, mais qui ne sont pas créés faute d'une appréhension suffisante, par des créateurs isolés, des marchés et de leurs potentialités ou de l'évolution technologique susceptible de modifier l'exercice et le marché des services. Elle peut également **soutenir le développement du professionnalisme dans les activités de services**, nécessaire à la concrétisation du potentiel de croissance et d'emploi de ces branches d'acti-

vité, notamment par l'identification de profils professionnels, à opérer de préférence dans le cadre du dialogue social, et l'offre d'une formation professionnelle s'y rapportant qui débouchent sur des titres agréés.

2.8. Orientations pour un programme intégré en faveur des PME

Afin de renforcer, dans le cadre de partenariats élargis, l'efficacité, la cohérence et la visibilité des actions en faveur des PME, il s'agit, d'examiner les propositions concrètes susceptibles de conduire à la réalisation d'un programme intégré.

Ce programme intégré devrait prioritairement répondre à trois objectifs, parmi l'ensemble des mesures présentées plus haut, auxquels correspondent des actions qui ne pourraient pas être mises en œuvre sans un financement approprié ou dont l'envergure serait limitée par la capacité des États membres ou des intermédiaires concernés à financer intégralement leur généralisation:

- 1) l'amélioration de l'accès au financement et au crédit;
- 2) le soutien à la coopération entre entreprises;
- 3) le soutien à l'amélioration de la qualité du management.

Un tel programme devrait affirmer le principe du **partenariat Communauté-États membres** sous l'angle du cofinancement des projets intracommunautaires, être **flexible** en ce qui concerne les **priorités géographiques** et s'assurer d'une coopération active des intermédiaires des PME.

Chapitre 3

Les réseaux transeuropéens

3.1. L'enjeu

Il est évident que les embouteillages sont non seulement éprouvant pour les nerfs, mais qu'ils coûtent également cher à la productivité européenne. Il existe des goulets d'étranglement et des chaînons manquants dans les infrastructures, un manque d'interopérabilité entre les modes et les systèmes; un trop grand nombre de circuits de télécommunications sont clos et éparpillés. Les réseaux sont les artères nourricières du grand marché. Leurs défaillances étouffent la compétitivité, gâchent les occasions de créer de nouveaux marchés, ce qui a pour conséquence que l'Europe crée moins d'emplois qu'elle ne le pourrait.

La réalisation d'excellents réseaux dans l'Union tout entière et au-delà de ses frontières est une tâche essentielle, qui exigera un effort commun, massif et durable des pouvoirs publics à tous les niveaux et des opérateurs privés. Le potentiel de création d'emplois, directement et à court terme, par de grands projets proposés est élevé; et leur impact positif sur les conditions de production en Europe se fera longtemps sentir.

L'analyse de la Commission fait ressortir que le total des investissements directs nécessaires d'ici à 1999 pourrait atteindre 400 milliards d'écus, dont 220 milliards dans les transports, 150 milliards dans les télécommunications et 13 milliards dans le transport de l'énergie. Les investissements nécessaires sont donc considérables, mais l'enjeu en termes d'emplois, de cohésion économique et d'aménagement du territoire l'est encore davantage.

Ce message a été entendu. Le titre XII du traité sur l'Union européenne établit déjà un cadre. Le développement des réseaux transeuropéens vise à permettre aux citoyens, aux opérateurs économiques et aux collectivités régionales et locales de bénéficier au maximum des avantages qui découlent de l'espace sans frontières intérieures, tout en reliant efficacement les régions périphériques au centre. L'impulsion politique a été donnée par le Conseil européen de Copenhague, qui a non seulement

invité la Commission et le Conseil à accélérer l'adoption des schémas directeurs dans les domaines des transports, de l'énergie et des télécommunications, ainsi que l'examen des propositions de la Commission en matière de réseaux télématiques, mais il a aussi prolongé la durée de la «facilité de prêt» institué lors du sommet d'Édimbourg en augmentant sa dotation, et en autorisant, dans certains cas, un financement communautaire allant jusqu'à 90 %. Il a en outre renforcé le rôle de la déclaration d'intérêt communautaire au regard des interventions des instruments financiers de la Communauté. Le Conseil européen, du 29 octobre, à Bruxelles, a élargi le champ de la «facilité de prêt» au matériel de transport.

Depuis lors, quatre schémas directeurs pour les transports et un schéma directeur pour la télématique ont été adoptés. Pour certains schémas, les discussions sont déjà engagées au Conseil, et la Commission se propose de présenter rapidement les autres projets. Des obstacles majeurs entravent encore la réalisation des objectifs de l'article 129 B du traité dans le cadre du système de marchés ouverts et concurrentiels qu'il prévoit.

Un deuxième «coup d'accélérateur» s'impose. Les réseaux peuvent — et, eu égard à la situation économique, doivent — injecter un sang neuf. L'analyse de la Commission montre que, d'une manière générale, l'établissement des réseaux se fait trop lentement. Les raisons de cette lenteur sont multiples et sont largement fonction des caractéristiques propres des modes de fonctionnement de ces réseaux.

3.2. Les avis des États membres

Des infrastructures performantes et peu coûteuses sont généralement perçues par les États membres comme étant essentielles pour promouvoir la compétitivité; la création de réseaux transeuropéens devrait permettre de tirer un meilleur parti du marché intérieur. Plusieurs États membres estiment que l'efficacité des infrastructures dépend de leur **interopérabilité** au niveau communautaire et d'une plus large ouverture à la concurrence, notamment dans les secteurs de l'énergie et des télécom-

munications. Dans le secteur des transports, plusieurs États membres considèrent que la priorité devrait être accordée aux espaces engorgés et au transit, au raccordement des régions périphériques, aux systèmes de gestion du trafic, à la combinaison des modes de transport, et aux liaisons ferroviaires à grande vitesse.

Dans la promotion des réseaux, certains États membres soulignent la recherche de **solutions orientées sur le marché** et l'encouragement de la participation du secteur privé et du financement par lui, ainsi qu'un emploi rapide et optimisé des ressources dans les limites budgétaires actuelles et le respect du principe de subsidiarité.

Certains États membres soulignent qu'il faut que la conception des réseaux transeuropéens tienne compte du raccordement avec les pays d'Europe centrale et orientale.

3.3. Les quatre éléments clés

D'une manière générale, l'analyse dégage **quatre éléments clés**, qui constituent une condition préalable pour les propositions qui sont faites:

- l'état des finances de la Communauté et des États membres ne laisse pratiquement pas de marge pour un accroissement du financement public au-delà de ce qui est déjà envisagé. Les propositions de la Commission en tiennent compte et n'entraînent pas de besoins nouveaux en matière de financement public;
- l'investissement massif nécessaire dans certains domaines, notamment les infrastructures de transport, nécessitera de nouvelles formes de partenariat entre financement privé et financement public, sur la base d'une «ingénierie» financière englobant toutes les sources et formes de financement;
- l'absence de marchés ouverts et concurrentiels interdit, à différents degrés, de valoriser au mieux les réseaux existants et de les compléter dans l'intérêt des consommateurs et des opérateurs;
- les lenteurs inhérentes aux procédures de préparation, de planification, d'autorisa-

tion et d'évaluation entravent considérablement la réalisation de projets importants.

Dans une large mesure, les contributions des gouvernements des États membres tiennent compte, comme nous l'avons dit, de ces éléments clés. L'importance des réseaux pour le bon fonctionnement du marché unique, le raccordement des zones périphériques et la cohésion économique dans toute la Communauté est soulignée dans toutes les contributions à ce sujet. Les États membres insistent généralement sur la nécessité d'une contribution plus large du secteur privé et d'une meilleure ingénierie financière, et sur la promotion de la meilleure utilisation possible des réseaux, en vue de l'interconnexion et de l'interopérabilité. Plusieurs États membres soulignent la nécessité de créer ou de renforcer les conditions des marchés et de respecter les perspectives financières au niveau communautaire ainsi que le principe de subsidiarité.

Compte tenu de ces éléments, les propositions de la Commission doivent viser à **attirer l'investissement privé dans les réseaux** en contribuant à créer des conditions qui encouragent et lui sont favorables, en supprimant les obstacles qui persistent, tels que la lenteur de procédures à différents niveaux, et en complétant l'engagement privé par un financement public le cas échéant. La stimulation de la participation du secteur privé aura un effet direct sur la croissance, la compétitivité et l'emploi dans la Communauté, car elle fera avancer des projets qui, autrement, ne seraient pas réalisés, malgré leur opportunité, ou qui seraient indûment retardés. Dans cette optique, la Commission propose une approche pragmatique axée sur des projets intégrés.

Les trois types de réseaux envisagés ont des caractéristiques différentes et souffrent de problèmes appelant une réponse appropriée à leurs conditions de fonctionnement. Ces réponses sont examinées plus loin. Elles présentent cependant des points communs qui permettent une démarche commune fondée sur le pragmatisme. À partir d'un consensus assez large des milieux politiques et économiques sur la nécessité de la mise en place des réseaux, il convient de **créer les conditions d'un véritable partenariat entre tous les acteurs concernés**: les autorités publiques à tous les niveaux appropriés, conformément au principe de sub-

sidiarité, les opérateurs de réseaux, les usagers, les prestataires de services, les financiers, les industriels. La multitude des acteurs constitue à elle seule un défi à relever, car il faut leur apprendre à mettre en commun ce qui les rapproche et à éliminer ce qui peut les diviser.

À chaque type de réseau correspond un partenariat dont les composantes peuvent varier en fonction des problèmes à résoudre et des objectifs à atteindre. Ainsi, pour résoudre les problèmes de financement des infrastructures de transport, il faut mettre l'accent sur un partenariat donnant un rôle central aux acteurs susceptibles de mobiliser l'investissement privé. Par contre, pour les télécommunications, il s'agit de nouer un partenariat avec les utilisateurs du réseau, afin de créer des conditions de développement du marché susceptibles de répondre à leurs attentes. Pour l'énergie, le partenariat doit mettre en présence les acteurs capables d'optimiser l'efficacité du réseau, sans être l'occasion de réduire la concurrence indispensable dans ce secteur.

Ce partenariat n'est qu'une méthodologie dont la valeur ajoutée réside dans son application à l'échelle communautaire, voire au-delà lorsque la prolongation des réseaux est en cause. Il faut l'appliquer avec discernement, et la moindre des difficultés n'est pas de réaliser le consensus sur les solutions à mettre en œuvre. Toutefois, si le constat ci-dessus est généralement partagé par tous, la volonté devrait être manifestée de chercher ensemble les solutions dont la mise en œuvre **appelle des mesures à tous les niveaux de décision**: communautaire, national, régional, pouvoirs publics, acteurs économiques, etc. Un signal fort, au niveau politique, permettrait de mettre en œuvre concrètement ce partenariat en vue d'aborder de façon aussi pragmatique que possible les problèmes identifiés.

Les rôles respectifs sont complémentaires et, du côté des pouvoirs publics, bien définis dans les différents actes législatifs et administratifs en vigueur dans les États membres. Au niveau communautaire, les responsabilités aussi bien que leurs limites en termes de **subsidiarité** découlent du nouveau titre XII du traité. La coordination des États membres n'en est pas la moindre, et les différents éléments et instruments d'appui qui existent, au niveau communautaire, sont importants et efficaces.

Il convient de prendre l'initiative de réunir tous les niveaux de responsabilité concernés et les compétences nécessaires et de composer ensemble la partition pour chacune des actions retenues. **La Commission se propose d'agir comme catalyseur** à cet égard.

Un rôle actif au niveau communautaire sera indispensable pour contribuer au déblocage de l'investissement privé dans le nouveau cadre ouvert et concurrentiel qu'offre le marché unique. Même si le financement et la mise en œuvre des projets spécifiques seront à convenir cas par cas, il est tout aussi important **d'améliorer les conditions d'un marché** en général, par un cadre propice qui encourage le concours d'investisseurs institutionnels et privés. Différents éléments susceptibles de promouvoir les conditions des marchés financiers doivent être considérés, par exemple une approche nouvelle en matière de garanties et d'assurance dans le cadre du Fonds d'investissement européen, ou les bonifications d'intérêts pour les prêts communautaires, d'éventuelles incitations fiscales pour attirer des capitaux à long terme, ou encore des possibilités de financement direct. La Commission fera des propositions à ce sujet.

Également au niveau communautaire, la **revalorisation de la déclaration d'intérêt européen** requerra une attention particulière. En effet, pour que cette déclaration soit visible et ait l'impact souhaité sur la disponibilité des capitaux privés, des projets ainsi consacrés devraient jouir d'un accès facilité aux instruments financiers communautaires, et un calendrier contraignant doit être fixé pour les procédures administratives.

3.4. Les infrastructures de transport: un problème de financement

Des problèmes de financement se font jour notamment dans les infrastructures de transport, domaine particulièrement important pour l'emploi dans la construction.

D'ici à 1999, pour les seuls réseaux de transport transeuropéens, 220 milliards d'écus seront nécessaires, soit 30 à 35 milliards par an. La Communauté serait en mesure d'en mobiliser à son niveau 90 milliards, y compris la participation des États membres. Mais, dans

l'état actuel des finances des États membres, il est exclu que le solde puisse être financé par la voie budgétaire. Et le besoin de réseaux performants ne s'arrête pas à la frontière extérieure de la Communauté, où la prolongation des réseaux sera indispensable, notamment dans l'Espace économique européen et vers l'Est. La dimension du déficit est aussi considérable qu'inquiétante. En dépit d'un niveau d'épargne toujours élevé, il s'est avéré difficile de mobiliser des investissements du secteur privé dans ce domaine. Il y a à cela deux raisons essentielles: d'une part, les risques inhérents au projet freinent l'enthousiasme de l'investisseur privé (faisabilité, viabilité technique, autorisations, délais, concurrence d'autres modes). Il conviendra de clarifier certains éléments, de les évaluer et de tirer les conclusions. Il y a, d'autre part, une incertitude sur le rendement et donc la rentabilité de l'investissement. La même réponse doit être trouvée pour ce deuxième frein, lié intimement au premier.

L'objectif est donc clair. Pour lancer le processus de réflexion et de préparation dans le cadre du partenariat précité, dès maintenant et de façon efficace, il faudra **aboutir rapidement à une première liste de projets** réunissant à la fois l'intérêt communautaire et un potentiel de mobilisation des acteurs économiques privés. À cette fin, les **critères de sélection** suivants pourraient être retenus:

- l'**intérêt communautaire** des projets, qui tous doivent figurer dans les schémas des réseaux transeuropéens présentés ou à présenter prochainement, est manifeste dans le cas des nouvelles liaisons transfrontalières à caractère stratégique (par exemple les traversées alpines et pyrénéennes, les traversées maritimes, les liaisons avec l'Est), dans le cas des projets assurant l'interconnexion des réseaux nationaux, leur interopérabilité et l'accès aux réseaux, y compris les passages d'un mode à l'autre, dans le cas des projets tenant compte des besoins particuliers des pays situés à la périphérie de la Communauté;
- le **potentiel de financement** pour ces projets doit permettre le concours de l'investissement privé dont l'importance dépendra d'une évaluation des risques de chaque projet ou de chaque série de projets sur un même réseau;

- la priorité est accordée aux projets susceptibles d'être mis en œuvre à **bref délai**, donc représentant un degré suffisant de préparation et de faisabilité;
- l'**importance économique en termes de création d'emplois et d'impact industriel** est indispensable dans ce contexte et au-delà de la seule viabilité économique du projet en tant que telle. L'accroissement de la compétitivité pour les produits et services de haute technologie requiert une attention spéciale;
- seuls les projets compatibles avec l'**environnement** sont éligibles.

La Commission a établi une liste indicative (voir annexe) de vingt-six grands projets représentant un investissement global d'environ 80 milliards d'écus. Sur la base de cette liste, la Commission lancera le plus rapidement possible la discussion avec les autorités et milieux économiques concernés.

Pour chaque projet retenu, une évaluation aura lieu avec tous les acteurs concernés, conformément au principe du partenariat défini plus haut. Elle portera notamment sur les risques inhérents au projet et les possibilités de les couvrir dans des conditions acceptables. Il s'agira aussi d'identifier les sources de financement public mobilisables et la nature des instruments utilisables, d'estimer les revenus attendus des trafics envisagés, la durée éventuelle de la concession, la formule juridique la plus appropriée pour associer les partenaires intéressés, la gestion du projet, les obstacles administratifs et l'impact sur l'environnement. Enfin, cette évaluation devrait conduire à l'élaboration d'un plan d'action pour chaque projet sous une forme qui lui confère la visibilité politique nécessaire pour l'accélération de sa réalisation et pour son financement.

3.5. L'infrastructure du transport de l'énergie: vers une meilleure utilisation des capacités

Dans ce domaine, il importe de partir du constat suivant: la fiabilité et l'efficacité des approvisionnements en énergie sont un facteur important pour la compétitivité de l'industrie aussi bien que pour le budget du consumma-

teur. Différents facteurs expliquent cette situation, mais, parmi les causes, **l'utilisation insuffisante des réseaux existants et les freins à leur extension souhaitable** constituent un problème important, notamment dans les parties centrales de la Communauté, problème qui est étroitement lié à la situation du marché de l'électricité et du gaz.

En effet, contrairement à ce qui est le cas des transports des marchandises et des personnes, l'aménagement des réseaux transeuropéens des transports d'énergie n'est pas, essentiellement, un problème de financement. Les investissements dans les réseaux énergétiques sont généralement plus rentables et ne requièrent pas le même soutien financier de la part des pouvoirs publics. Ce n'est que dans certaines régions périphériques de la Communauté que certains projets exigent l'intervention des pouvoirs publics. Pour ces projets, les fonds régionaux et structurels de la Communauté et la BEI offrent un cadre adapté, et les conditions de marché ne posent pas de véritables problèmes.

Le problème réside plutôt dans le fait que **les investissements du secteur privé ont tendance à être entravés par des limitations administratives**. Ces limitations sont surtout la conséquence de **droits exclusifs d'importation et d'exportation, de monopoles de transport ou de possibilités limitées de construire et d'exploiter des gazoducs ou des lignes de transport fermés**.

La suppression de ces limitations est indispensable à la relance des investissements et à l'aménagement des réseaux. En outre, l'ouverture des marchés et la déréglementation se traduisent par une concurrence accrue et, donc, par une meilleure efficacité énergétique. La compétitivité de l'industrie européenne s'en trouve globalement renforcée.

En outre, le développement des réseaux d'énergie **contribue à la protection de l'environnement**, en favorisant l'utilisation des combustibles primaires qui contribuent le moins aux émissions de dioxyde de carbone ainsi que l'approfondissement de la coopération avec les pays tiers d'Europe et du bassin méditerranéen, fournisseurs principaux dans ce domaine. L'accélération du développement et d'une meilleure utilisation des réseaux est importante. D'ores et déjà, dans le cas du gaz,

on constate un accroissement de la consommation et des importations; et, dans le cas de l'électricité, l'interconnexion et l'amélioration de la gestion des systèmes électriques à l'échelle du continent européen restent en dessous de ce qui est estimé indispensable pour le bon fonctionnement du marché unique.

Dans le domaine des réseaux énergétiques, les lenteurs et la complexité des procédures administratives font également obstacle. Comme pour les autres réseaux de transports la question de l'élargissement de la portée de la déclaration d'intérêt européen doit être examinée.

Sur la base d'estimations s'appuyant sur les projets en cours prévus par l'industrie, le montant total des investissements pour les réseaux transeuropéens d'électricité et de gaz naturel pourrait atteindre **13 milliards d'écus d'ici à la fin de l'actuelle décennie**.

Jusqu'à présent, les actions de la Communauté en faveur des réseaux de transport de l'énergie ont été essentiellement financières. Par ailleurs, le Conseil européen a invité la BEI à renforcer son concours sur ce plan. Une première série de prêts dans le cadre de la nouvelle facilité a ainsi déjà été décidée. La Commission se propose d'apporter un appui financier spécifique aux études de faisabilité, afin de stimuler la réalisation des analyses techniques, économiques et environnementales nécessaires à la définition des projets et à la mobilisation des fonds, instruments et programmes financiers communautaires, afin de contribuer au financement des projets d'infrastructures de transport de l'énergie, dont la réalisation est tributaire de ce soutien.

Toutefois, d'une manière plus générale, la Communauté doit également **aplanir les obstacles à la mise en œuvre rapide de ces réseaux**. Eu égard à ces obstacles, la Commission sollicite l'appui du Conseil européen pour inviter le Conseil et le Parlement européen à **achever rapidement leurs travaux sur la réalisation du marché intérieur de l'énergie**. De son côté, la Commission réexaminera la proposition, particulièrement controversée, d'accès des tiers aux réseaux, car cette proposition prévoit une forte limitation du droit de propriété des entreprises privées et constitue, de ce fait, une entrave aux investissements, compte tenu de l'importance de la **suppres-**

sion des monopoles nationaux d'importation et d'exportation et de construction de lignes et de vente.

3.6. Réseaux de télécommunications: création de marchés nouveaux

L'établissement de réseaux de télécommunications transeuropéens conditionne la création de l'«Espace d'information commun», qui revêt une très grande importance pour la réalisation du grand marché.

Les enjeux sociaux et économiques sont considérables. Les services de télécommunications représentent, aujourd'hui, un marché annuel de 285 milliards d'écus au niveau mondial et de 84 milliards d'écus au niveau communautaire. En matière d'équipements, il s'agit d'un marché de 82 milliards d'écus au niveau mondial et de 26 milliards d'écus au niveau communautaire. Le taux de croissance annuel escompté jusqu'à l'an 2000 est de 8 % pour le marché des services et de 4 % pour celui des équipements. Il est prévu que ce secteur représentera à lui seul 6 % du PNB à la fin du siècle, sans compter les effets indirects de la mise en place et de l'utilisation de réseaux sur l'ensemble de l'économie.

Dans un avenir proche, les réseaux de télécommunications seront capables, grâce aux techniques de numérisation et de traitement électronique de l'information, de transporter et de traiter la voix, le texte et l'image, instantanément, entre n'importe quels endroits, qu'il s'agisse d'habitations, de bureaux ou d'entreprises. Ces réseaux vont dès lors constituer le système nerveux de l'économie et, plus généralement, de la société de demain.

Grâce à ces nouveaux réseaux, une multitude de textes (messages commerciaux, journaux, courrier, cours de formation, catalogues, notices techniques, etc.), d'images (films, images médicales, graphiques, etc.) et de messages sonores (voix, musique, etc.), stockés et combinés dans des bases de données, pourront être transmis pour assurer de multiples fonctions dans les applications les plus diverses (loisirs, enseignement, soins médicaux, tourisme, production, etc.).

Si les réseaux et les services de téléphonie vocale sont déjà internationaux, il n'en est pas de même des autres réseaux et services, qui concernent l'information sous forme de textes, de données et d'images. Ces réseaux se développent actuellement au seul niveau national.

Pour permettre la mise en place d'un véritable espace d'information commun, les **réseaux numériques nationaux** devront, à l'image du réseau téléphonique, être interconnectés et gérés de façon cohérente afin de constituer des réseaux transeuropéens qui puissent assurer l'accès à de multiples services interactifs. Ainsi, ces nouveaux réseaux de télécommunications, utilisant eux-mêmes des vecteurs variés (câbles, radiotransmission terrestre et satellites), viendront irriguer l'ensemble des activités économiques et transformer le mode de vie du citoyen européen.

Ce passage aux réseaux et services transeuropéens interactifs est actuellement **gêné par la fragmentation des marchés, par une interconnectivité et une interopérabilité insuffisantes** et l'absence de mécanismes assurant une gestion cohérente. Toutefois, même si ces lacunes sont manifestes, la problématique des réseaux et services de télécommunications est largement différente de celle des autres réseaux transeuropéens, notamment parce que **l'offre des services est insuffisante, et, lorsqu'elle existe, trop coûteuse, de sorte que la demande reste elle-même insuffisante**, car, dans ce cas, l'offre détermine la demande. Dès lors, cette dernière ne se concrétise pas, ce qui décourage la création d'une offre rentable. Il s'agit d'un cercle vicieux. La situation économique générale accentue cette tendance, et le secteur privé ne prendra l'initiative d'investir dans ce domaine des services, qui sont d'ailleurs libéralisés, que dans des conditions qui limiteront les risques à un niveau acceptable.

Pour sortir de ce cercle vicieux et stimuler la création de marchés nouveaux, la Communauté vise à **identifier des projets stratégiques transeuropéens, dans le cadre d'un partenariat avec les différents acteurs concernés**. Il s'agira d'identifier les marchés nouveaux potentiels, de s'attaquer aux obstacles qui s'opposent à leur développement, qu'ils soient financiers, réglementaires ou de normalisation et de définir les spécificités et les fonctionnalités des services à développer, ainsi que la typo-

logie des fournisseurs potentiels. Comme dans le cas des réseaux de transports, le concours financier des pouvoirs publics nationaux et communautaires ne jouera qu'un rôle marginal et catalytique.

Ainsi, et compte tenu des conditions de concurrence sur le marché mondial, l'action de la Communauté consistera à **lever les obstacles de caractère général** (problèmes de propriété industrielle, de sécurité, de formation, de protection de la vie privée, etc.), à appuyer la réalisation de projets par une action de recherche et de développement, ou à contribuer à la réalisation d'études de faisabilité ainsi qu'à l'octroi, par les voies les plus appropriées, de garanties d'emprunt et de bonifications d'intérêts.

Les projets stratégiques seraient réalisés dans chacun des **trois «niveaux»** interdépendants qui constituent les réseaux de télécommunications: les réseaux supports de la transmission de l'information, les services génériques et les applications télématiques.

En ce qui concerne les **réseaux supports de la transmission de l'information** (voix, données, images), l'objectif serait la consolidation du réseau numérique à intégration de services, et la mise en place du réseau de communications à grand débit, qui utilisera des techniques de transmission et de commutation avancées (Asynchronous Transfer Mode: ATM) qui permettront la percée des services numérisés multimédias.

En ce qui concerne les **services génériques** (de caractère universel), qui constituent la plateforme commune à toutes les applications télématiques, trois domaines seraient considérés:

- l'accès aux services d'information: il doit permettre à tout utilisateur de disposer d'un accès convivial aux bases de données contenant les informations de toute nature disponibles dans les médiathèques, les laboratoires ou les administrations;
- le courrier électronique: il permettra de transmettre électroniquement des documents rapidement et au meilleur coût. Le marché le plus concerné, en dehors de celui des grandes entreprises et des administrations, est celui des PME;
- les services vidéo numérisés et interactifs dans toute la Communauté: il est essentiel

de stimuler leur émergence, car leur disponibilité générale révolutionne les habitudes de travail, de loisirs et de formation. Ils ouvrent de nouvelles possibilités de services à la carte (services «Pay per view» et «Video ondemand»). Par la nouvelle demande qu'ils susciteront, ils créeront des emplois.

La disponibilité généralisée de tels services dans la Communauté favorisera le développement du «**télétravail**», qui permettra d'optimiser l'implantation des activités et l'accès à l'emploi disponible.

Les **applications télématiques** constituent le troisième niveau, qui réalise l'adaptation du service aux besoins de groupes d'utilisateurs. **L'administration publique à l'échelle du marché unique** revêt un intérêt particulier à cet égard, comme en a déjà fait état le chapitre 2 B. Les échanges de données et l'introduction coordonnée et accélérée d'un réseau de courrier électronique entre les administrations intervenant dans la gestion du marché unique devraient en outre permettre aux entreprises et aux citoyens d'avoir facilement accès aux informations administratives dont ils ont besoin. Cet objectif est poursuivi dans le cadre du projet communautaire «TNA-IDA».

Un autre domaine d'intérêt public significatif est la formation à distance, qui peut contribuer à l'amélioration continue des qualifications sans infrastructures coûteuses. De même, la télématique médicale devrait assurer l'accès à distance des praticiens aux centres d'excellence spécialisés, la mise en place d'aides au diagnostic et à la décision thérapeutique, et contribuer aux échanges de résultats de recherche dans la lutte contre les maladies graves, telles que le cancer et le sida. Enfin, la télématique appliquée aux transports (routiers, maritimes et aériens) devient un élément important de l'infrastructure de ce domaine.

Le montant des financements à mettre en œuvre par les investisseurs publics et privés pour l'exécution de tels projets stratégiques dans les domaines actuellement identifiés comme propres à la création de nouveaux marchés de services est estimé à **150 milliards d'écus à partir de 1994, sur une période de six à dix ans.**

Les projets prioritaires dont la réalisation est proposée d'ici à 1999 mobiliseraient 67 milliards d'écus d'investissement.

Infrastructure pour le réseau de transport transeuropéen

Liste indicative de projets

Type de projet	États membres intéressés	Coût total indicatif (en millions d'euros)	État
1. Axe du Brenner; liaisons ferroviaires à travers les Alpes	I/(Ö)/D	10 000	Études en cours
2. Paris - Bruxelles - Cologne - Amsterdam - Londres (PBKAL); train à grande vitesse: Belgique	B	2 500	Études de faisabilité pratiquement terminées
3. Paris - Bruxelles - Cologne - Amsterdam - Londres (PBKAL); train à grande vitesse: Pays-Bas	N	2 100	Études de faisabilité pratiquement terminées
4. Paris - Bruxelles - Cologne - Amsterdam - Londres (PBKAL); train à grande vitesse: Londres/accès tunnel	UK	3 900	Études de faisabilité pratiquement terminées
5. Madrid - Barcelone - Perpignan; train à grande vitesse	E/F	6 800	Études en cours
6. Franchissement du détroit de Fehmarn; liaison fixe entre le Danemark et l'Allemagne; estimation des coûts de la construction pour le pont et le tunnel; décision à prendre sur une nouvelle construction ou une amélioration de la liaison ferroviaire (estimations préliminaires: 2 à 4 milliards d'euros)	DK/D	4 500	Études en cours
7. TGV Est; train à grande vitesse Paris - Strasbourg	F	4 000	Études pratiquement terminées (F)
8. TGV Est; train à grande vitesse Karlsruhe - Francfort - Berlin	D	8 500	Partiellement prêt à démarrer
9. Rotterdam - Ligne de la Betuwe - (Cologne - Francfort - Karlsruhe - Suisse - Italie), ligne de chemin de fer [coût estimé pour le corridor jusqu'à la frontière germano-suisse 9,6 milliards d'euros]	NL [D/(CH)/I]	3 100	Études pratiquement terminées
10. Lyon - Turin; train à grande vitesse/transport combiné	F/I	6 200	Études en cours
11. Contournement de villes pour des corridors de transport combiné et des projets sélectionnés de transport combiné	D/F/I/E	2 300	Prêt à démarrer
12. Nuremberg - frontière germano-tchèque-Prague: autoroute	D (Cz)	1 000	Partie allemande prête à démarrer; partie tchèque: études achevées
13. Berlin - Varsovie - frontière polono-biélorusse - (Moscou); autoroute (nouvelle construction)	D/(PL)	3 200	Études en cours

Infrastructure pour le réseau de transport transeuropéen

Liste indicative de projets

Type de projet	États membres intéressés	Coût total indicatif (en millions d'eus)	État
14. Patras - Athènes - Thessalonique - frontière gréco-bulgare; autoroute	GR	1 500	Travaux en cours
15. Lisbonne - Valladolid (frontière franco-espagnole); autoroute	P/E	2 000	Travaux en cours (P)
16. (Dublin) - Holyhead - Birmingham - Cambridge - Felixstowe/Harwich - (Benelux); corridor routier (par secteur)	UK (IRL)	1 000	Travaux partiellement en cours
17. Bari - Brindisi - Otranto; autoroute	I	1 000	Études en cours
18. Système de gestion du trafic routier	CE	1 000	Technologie disponible; programme à concevoir; certains centres déjà en place
19. Nouvel aéroport d'Athènes (Spata)	GR	2 000	Études en cours; consortium de construction choisi; contrat non signé
20. Système de gestion du trafic aérien pour l'Europe (CNS/ATM); inclut également le système de satellite Immarsat - III (charges de navigation) et segment terrestre associé	CE	8 000	Définition du système achevée; projets prêts à être mis en œuvre
21. Canal Rhin - Rhône	F	2 500	Études en cours
22. Canal Seine Nord	F	1 500	Études en cours
23. Liaisons entre l'Elbe et l'Oder; voies navigables	D	600	Études en cours
24. Amélioration de la navigation sur le Danube; section entre Straubing et Vilshofen; voies navigables	D	700	Études en cours
25. Système de gestion de la navigation pour les eaux communautaires	CE	1 000	Travaux en cours en E; demandes de financement du Fonds de cohésion par les EM
26. Système de positionnement multimodal par satellite	D/F + «Agence spatiale européenne»	1 000	Études en cours
TOTAL		81 900	

Réseaux transeuropéens de télécommunication: propositions

Autoroute de l'information Domaine	Champ d'action pour des projets stratégiques	Investissement requis période 1994-1999 <i>(en milliards d'écus)</i>
Réseaux avancés interconnectés	Mise en place du réseau de communication à grand débit	20
	Consolidation du réseau numérique à intégration de services	15
Services électroniques généraux	Accès électronique à l'information	1
	Courrier électronique	1
	Image électronique: services vidéo interactifs	10
Applications télématiques	Télétravail	3
	Téléadministration	7
	Téléformation	3
	Télé médecine	7
Total		67

RÉSEAUX ÉLECTRIQUES

- a) Raccordement des réseaux électriques isolés
 - a1 Irlande du Nord-Écosse
 - a2 Irlande-Royaume-Uni
 - a3 Allemagne: raccordement vers les Länder orientaux
 - a4 Grèce-Italie
 - a5 Grèce: raccordement de l'île de Crète
 - a6 Espagne: raccordement des îles Baléares

- b) Renforcement des interconnexions électriques entre les États membres
 - b1 Allemagne-Danemark
 - b2 Allemagne-Pays-Bas
 - b3 Allemagne-Belgique
 - b4 France-Belgique
 - b5 France-Allemagne
 - b6 France-Italie
 - b7 France-Espagne
 - b8 Belgique-Pays-Bas
 - b9 Belgique-Luxembourg
 - b10 Espagne-Portugal

- c) Renforcement des réseaux électriques à l'intérieur des États membres liés au renforcement des interconnexions entre les États membres ou avec les pays tiers
 - c1 Royaume-Uni: pays de Galles
 - c2 Danemark: liaison est-ouest
 - c3 Pays-Bas: zone nord-est
 - c4 France: zone nord-est
 - c5 Italie: axes nord-sud et est-ouest
 - c6 Espagne: axe nord-sud et dorsales le long des côtes de la Méditerranée et de la mer Cantabrique
 - c7 Portugal: renforcements liés à l'interconnexion avec l'Espagne
 - c8 Grèce: axe est-ouest

- d) Création ou renforcement d'interconnexions électriques avec des pays tiers
 - d1 Allemagne-Suède
 - d2 Allemagne-Pologne
 - d3 Allemagne-Norvège
 - d4 Allemagne-Autriche
 - d5 Italie-Suisse
 - d6 Italie-Autriche
 - d7 Italie-Tunisie
 - d8 Grèce-pays balkaniques
 - d9 Grèce-Turquie
 - d10 Royaume-Uni-Norvège
 - d11 Pays-Bas-Norvège
 - d12 France-Suisse
 - d13 Espagne-Maroc

RÉSEAUX GAZIERS

- e) Introduction du gaz naturel dans de nouvelles régions
 - e1 Irlande du Nord
 - e2 Allemagne: Länder orientaux
 - e3 Corse et Sardaigne
 - e4 Espagne: nouvelles régions
 - e5 Portugal: tout le pays
 - e6 Grèce: tout le pays, y compris l'île de Crète

- f) Raccordement des réseaux gaziers isolés ou séparés
 - f1 Irlande-Irlande du Nord
 - f2 Grande-Bretagne-continent
 - f3 Allemagne-Belgique: raccordement du réseau allemand au système de gazoducs venant de Zeebrugge
 - f4 Allemagne: raccordements vers les Länder orientaux
 - f5 Espagne-France
 - f6 Portugal-Espagne

- g) Renforcement des capacités de réception/stockage de GNL et de stockage souterrain
 - g1 Irlande: construction d'une station GNL
 - g2 Allemagne: construction d'une station GNL
 - g3 France: extension de stations GNL
 - g4 Italie: extension et construction de stations GNL
 - g5 Espagne: extension de stations GNL
 - g6 Allemagne: création de stockages souterrains
 - g7 France: création de stockages souterrains
 - g8 Espagne: création de stockages souterrains

- h) Nouveaux gazoducs d'amenée
 - h1 Norvège-Belgique ou Pays-Bas: nouveau projet envisagé
 - h2 Norvège-Allemagne (Emden): projet Europepe
 - h3 Norvège-Danemark-Suède: projet Scanpipe
 - h4 Algérie-Maroc-Espagne-France (Toulouse/Fos)
 - h5 Algérie-Tunisie-Italie: augmentation de capacité
 - h6 Russie-Ukraine-CEE: renforcement du système de gazoducs existants
 - h7 Russie-Bélarus-Pologne-CEE
 - h8 Russie-pays scandinaves-CEE
 - h9 Bulgarie-Grèce

NB: Pour certains projets de gazoducs d'amenée non encore finalisés, l'alternative GNL pourrait s'avérer intéressante.

Chapitre 4

Recherche et développement technologique

La recherche et le développement technologique (RDT) peuvent contribuer à la relance de la croissance, au renforcement de la compétitivité et au développement de l'emploi dans la Communauté. Une série de conditions doivent toutefois être remplies: un niveau de financement suffisant, une typologie d'activités de recherche adaptée, des mécanismes efficaces de transfert des résultats.

4.1. Avis des États membres

Eu égard à la difficulté d'augmenter les dépenses publiques, les États membres conviennent de la nécessité de promouvoir l'investissement en RDT, surtout **dans le secteur privé**, et d'accroître l'efficacité de leur RDT par la coopération entre les entreprises et avec les universités et les centres de recherche.

Pour ce qui concerne la **RDT communautaire**, l'accent est mis sur la **coordination** de la RDT menée par la Communauté et les États membres, sur la concentration dans des domaines clés, la simplification des procédures, notamment pour faciliter l'accès des PME à la RDT, et surtout sur l'amélioration **de la diffusion et de la valorisation** des résultats de la RDT, notamment par le biais de la promotion de la normalisation.

Parmi les mesures concrètes proposées, on peut citer les incitations fiscales aux investissements en RDT, la promotion d'entreprises spécialisées dans des nouvelles technologies, et le lancement de grands projets de RDT.

4.2. Bilan de la recherche dans la Communauté

De l'avis de la Commission, le système de recherche et le système industriel européens souffrent d'une série de faiblesses.

a) Niveau des ressources

La première de ces faiblesses est d'ordre financier. **La Communauté investit dans la recherche et le développement technologique comparativement moins que ses concurrents.** Toutes dépenses confondues (publiques et privées, civiles et militaires), elle a ainsi consacré en 1991 à la RDT quelque 104 milliards d'écus, contre 124 milliards pour les États-Unis et 77 milliards pour le Japon. Cela correspond en moyenne à **2 % de son PNB, contre 2,8 % pour les États-Unis et 3 % pour le Japon**, soit 302 écus par habitant, contre 493 aux États-Unis et 627 au Japon. Des écarts importants existent cependant entre les États membres: l'Allemagne, par exemple, consacre 2,6 % de son PIB à la recherche, mais la Grèce et le Portugal seulement 0,7 %. Cette faiblesse des investissements est particulièrement marquée dans le cas des entreprises, qui ne financent en Europe que 52 % de l'ensemble de la recherche, contre, par exemple, 78 % dans le cas des entreprises japonaises.

La Communauté dispose également d'un **nombre comparativement moins élevé de chercheurs et d'ingénieurs**: 630 000 (4 pour 1 000 personnes actives), contre 950 000 pour les États-Unis (8 pour 1 000 personnes actives), et 450 000 pour le Japon (9 pour 1 000 personnes actives).

Des chiffres de cette nature n'ont pas une valeur absolue et doivent être utilisés avec prudence. Plus que le montant des dépenses, c'est l'emploi des crédits qui importe; et davantage que le nombre absolu de chercheurs, ce qui importe, c'est le niveau de leur formation, leur adaptation aux besoins des secteurs en plein développement et la mesure dans laquelle le capital qu'ils représentent est valorisé. Dans l'ensemble, cette faiblesse relative de l'investissement en termes financiers et humains est toutefois préoccupante.

b) Coordination de la recherche

Une seconde catégorie de faiblesses est représentée par le **manque de coordination, à plusieurs niveaux**, des activités, des programmes

et des stratégies en matière de recherche et de développement technologique en Europe. Manque de coordination, tout d'abord, des politiques nationales de recherche. Le budget de recherche de la Communauté ne représente que 4 % de l'ensemble des dépenses de recherche des douze États membres. Si on ajoute à ce budget les moyens affectés aux activités de RDT menées en coopération européenne dans d'autres cadres institutionnels (Eureka, ESA, CERN, EMBL, etc.), on obtient une somme qui ne représente qu'environ 10 % du total. En dépit de la coordination de fait qu'entraîne l'existence de ces activités et la nécessité, pour les États membres, de les prendre en compte dans la définition de leurs politiques, celles-ci, dans une large mesure, se développent indépendamment les unes des autres.

Ce manque de coordination s'observe dans chaque État membre, notamment entre la recherche militaire et la recherche civile, qui est menée dans des cadres institutionnels assez étanches, entre lesquels des passerelles commencent seulement à se développer. Dans plusieurs États membres, les activités à caractère militaire représentent pourtant une partie importante des activités de recherche (44 % au Royaume-Uni, 37 % en France, 17 % en Espagne).

Conséquence immédiate, à un degré pouvant varier selon les secteurs, mais en moyenne relativement important, le manque de coordination caractérise aussi les **stratégies des entreprises** par rapport aux politiques publiques de recherche et aux activités des universités et des centres publics de recherche dans chaque État membre, et par rapport aux stratégies des autres entreprises européennes.

c) Exploitation des résultats de la recherche

La principale faiblesse du système de recherche européen, c'est toutefois sa **capacité comparativement limitée de transformer les percées scientifiques et les réalisations technologiques en réussites industrielles et commerciales**. Dans la plupart des grands domaines et disciplines, la capacité de l'Europe — mesurée, par exemple, au nombre de publications par chercheur et à la fréquence à laquelle elles sont citées — se situe au meilleur niveau mondial. Dans certains domaines très liés à l'ac-

tion publique, comme les télécommunications, les transports ou l'aérospatiale, les entreprises européennes peuvent, par ailleurs, revendiquer d'incontestables réussites technologiques. Les industries chimiques et pharmaceutiques européennes occupent également sur les marchés mondiaux une position de premier plan. Dans l'ensemble des autres domaines de technologie avancée, à quelques exceptions près, les entreprises européennes n'ont toutefois pas réussi à concrétiser en termes de produits et de compétitivité leurs réalisations scientifiques et technologiques.

À l'origine de cette faiblesse, il y a une conjonction de **plusieurs facteurs**: liaisons encore insuffisantes — malgré une évolution positive en ce sens dans la plupart des États membres — entre les universités et les entreprises; absence de capital à risque pour aider les entreprises à traverser la phase de développement, et réticences des opérateurs financiers privés à investir dans des activités jugées trop risquées ou à rentabilité douteuse; mauvaise prise en compte de la RDT dans les stratégies des entreprises, et absence (par rapport, par exemple, au Japon) de stratégies concertées entre entreprises, universités et pouvoirs publics; absence de facilités, ou obstacles réglementaires à la création d'entreprises par les chercheurs, et manque de mécanismes de valorisation des connaissances et des technologies issues de la recherche militaire; concentration des objectifs sur des marchés trop étroits et faiblesse des capacités d'anticiper les besoins et demandes futurs des marchés, etc.

4.3. Les solutions

a) Les remèdes: de nouvelles orientations pour la recherche

Pour relancer la dynamique technologie/croissance/emploi, la Communauté et ses États membres doivent prendre des mesures sur plusieurs plans. On peut les répartir en deux grands groupes. Le premier recouvre des actions visant essentiellement à **rétablir la compétitivité** des entreprises européennes et à **relancer la croissance**. D'une part, il s'agit, en s'employant à corriger les faiblesses traditionnelles de la recherche et de l'industrie européennes, de restituer aux entreprises de la Communauté une place plus importante dans l'économie mondiale. D'autre part, il s'agit,

d'étendre le champ géographique et de prendre en compte les nouveaux besoins sociaux, non seulement dans la Communauté, mais dans le monde entier.

Par leurs effets sur l'activité industrielle dans la Communauté, les mesures de relance de la compétitivité sont de nature à exercer indirectement sur l'emploi un impact positif. La prise en compte organisée des nouveaux besoins sociaux devrait également se traduire par la création d'un certain nombre d'emplois. À côté de ces mesures, une seconde catégorie d'actions devraient toutefois être engagées, en vue plus particulièrement, d'améliorer l'emploi.

i) Restaurer la compétitivité et relancer la croissance

Pour améliorer la compétitivité des entreprises européennes, des actions sont nécessaires dans les trois domaines correspondant aux faiblesses traditionnelles du système scientifique et industriel européen. Il s'agit prioritairement de permettre **une meilleure exploitation des résultats de la recherche** dans la Communauté: mise en place, aux niveaux national et européen, de **mécanismes opérationnels de transfert de technologies, des laboratoires universitaires vers les entreprises, des entreprises entre elles, et de la recherche militaire vers la recherche civile**. À cet égard, il importerait de renforcer considérablement les actions en vue d'améliorer l'environnement des entreprises: information scientifique et technique, services financiers, aides à la protection des innovations; formation aux nouvelles technologies, etc.

Dans ce contexte, une importance suffisante doit être accordée aux **PME**. Qu'il s'agisse des **PME de haute technologie**, productrices de biens d'équipement et de consommation de pointe, ou des **PME manufacturières consommatrices de technologie avancée**, ces entreprises constituent une importante source potentielle de croissance. Aux États-Unis, une très grande partie des technologies émergentes ont d'abord été développées par de petites entreprises, qui sont mieux à même d'anticiper les besoins du marché et de réagir rapidement.

Au-delà de la coordination de fait actuelle, des mesures devraient par ailleurs être prises pour développer une coordination effective des ac-

tivités, des stratégies et des programmes de recherche en Europe. **Coordination, d'abord, entre les organismes de recherche publics nationaux**: les structures de concertation qui se développent aujourd'hui, et auxquelles participent la plupart des grands organismes nationaux, devraient être renforcées et institutionnalisées. Un **forum de concertation et d'échanges associant les différents organismes et centres de recherche européens** pourrait également être créé. Pour stimuler l'élaboration de stratégies concertées en liaison avec des actions de la Communauté et autour de telles actions, une **instance scientifique et technologique** pourrait par ailleurs être mise en place, sur la base des comités consultatifs actuels de la Commission.

Les entreprises, plus spécialement celles qui font beaucoup de recherche, devraient également mieux coordonner leurs stratégies dans le cadre de projets communs. Sur la base ou à côté des consortiums existants, **des cadres de coopération interentreprises** devraient être établis au niveau communautaire. En associant étroitement utilisateurs potentiels et fabricants de nouveaux produits, fournisseurs de composants et producteurs de produits finis, ces cadres permettraient de valoriser au maximum la recherche des entreprises et de mettre en place des stratégies cohérentes axées sur une meilleure anticipation des besoins du marché. Ces cadres pourraient être conçus en liaison avec la définition et la mise en œuvre de grands projets associant des entreprises européennes concurrentes sur des objectifs technologiques bien définis.

Pour ce qui concerne le financement global de la recherche, **il importe de partir du principe que la part de la recherche dans le PIB doit être portée progressivement à 3 %**. Il ne s'agit pas d'accroître les efforts de recherche dans une direction particulière, mais de déployer des efforts supplémentaires dans le domaine du développement technologique («bolt-on research») et de la conception des produits en fonction du marché. Compte tenu des contraintes pesant actuellement sur les budgets de tous les pays européens, une part plus importante de ces dépenses devraient être prises en charge par les entreprises, dont l'objectif devrait être d'arriver à un niveau d'investissement comparable à celui de leurs concurrents, en finançant davantage leurs activités internes de recherche et des travaux dans les uni-

versités. Afin de faciliter cette prise en charge croissante des dépenses de recherche par le secteur privé, des dispositions adéquates devraient être prises en matière réglementaire et fiscale.

ii) Nouveaux marchés géographiques, nouveaux besoins sociaux

Au-delà de la logique de la concurrence et des marchés, un potentiel de croissance considérable réside par ailleurs dans la **prise en compte d'un domaine géographique plus large** que le seul territoire de la triade, et **des besoins sociaux qui se développent**. Concurrents de la Communauté dans les domaines de basse et de moyenne technologie, et bientôt capables de développer eux-mêmes des technologies plus évoluées, les nouveaux États industriels du bassin pacifique offrent pour quelques années aux entreprises de la Communauté un «créneau» à exploiter. Des marchés potentiels importants existent en effet dans ces pays qui cherchent à acquérir des technologies de production avancée et sont confrontés, du fait même de leur développement explosif, à de graves problèmes d'environnement.

Au double titre de réservoir de compétences scientifiques et techniques de haut niveau, et de marché pour des technologies spécifiques et des procédés de production avancés, les **pays d'Europe centrale et occidentale**, historiquement et géographiquement proches de la Communauté, représentent également un potentiel innovateur considérable, que les Européens de l'Est et de l'Ouest devraient exploiter en commun, en associant leurs compétences complémentaires.

Pour peu qu'elle s'accompagne de mesures permettant la création, dans ces pays, d'une demande solvable, la mise en place de **mécanismes réellement efficaces de transfert de technologies en direction des pays en développement** ouvrirait également à l'Europe des marchés potentiels considérables pour des produits et des besoins relativement spécifiques.

Un aspect important de cette extension de l'horizon de la recherche communautaire devrait être l'organisation d'une **meilleure coopération dans la mise en œuvre de très grands projets dans les domaines correspondant aux**

grands besoins du siècle à venir: énergie, «changement global», alimentation.

Des besoins nouveaux dont l'exploitation pourrait contribuer à relancer la croissance se manifestent **dans les secteurs de l'environnement, de la santé et de la culture**.

Le marché des produits et services environnementaux, par exemple, recouvre les technologies de détection et de surveillance de la pollution, les technologies de restauration de l'environnement, les technologies propres (technologies classiques améliorées dans le sens d'une plus grande prise en compte des impératifs de l'environnement) et les «écotechnologies» (technologies entièrement nouvelles basées sur l'utilisation de matières premières et de sources d'énergie nouvelles). À ce marché de biens il convient d'ajouter celui des services: traitement des eaux, des déchets, etc. Ce marché mondial des produits et services environnementaux est actuellement estimé à quelque 190 milliards d'écus par an, et il pourrait atteindre 270 milliards d'écus d'ici à l'an 2000.

Le deuxième secteur est celui de la **santé**. À côté du marché des nouvelles molécules pour le traitement des maladies nerveuses, dégénératives et virales encore mal maîtrisées, le premier marché concerné est celui des technologies avancées de prévention et des technologies permettant une délocalisation des soins, les traitements à domicile, la prise en charge des malades par eux-mêmes ou par du personnel non spécialisé, etc.: systèmes de surveillance et de diagnostic automatisés, télécontrôle, etc.

Dans le secteur de la **culture**, les **produits «multimédias»** (CD-ROM, CD-I, CD-TV, etc.) et les lecteurs correspondants forment une catégorie de produits appelés à un développement considérable. Par leur impressionnante capacité de stocker sur un même support d'énormes quantités de textes, de sons et d'images, tant fixes qu'animées, et étant donné les possibilités de multiplier leurs effets en les raccordant aux systèmes de télécommunications, ces produits vont révolutionner tout le secteur de la culture. Leur marché est estimé aujourd'hui à quelque 1 000 milliards d'écus par an, et l'on s'attend à le voir progresser de 16 % par an au cours des cinq ou six prochaines années.

Au carrefour de la satisfaction des besoins mondiaux en matière d'énergie, de santé et d'environnement, ainsi que des exigences de la compétitivité, les biotechnologies sont elles aussi un des domaines qui recèlent le plus fort potentiel innovateur, et représentent un gisement de croissance particulièrement riche. La recherche et le développement sont largement pris en charge par des entreprises petites et moyennes. Le développement des activités dans ce domaine à un niveau correspondant aux besoins actuels et potentiels exige toutefois la mise en place d'un cadre réglementaire adapté, l'harmonisation des dispositions prises dans les différents pays et la définition d'une stratégie globale associant les pouvoirs publics, la recherche, les entreprises et les groupes sociaux concernés.

Les effets sur l'emploi

Les mesures de relance de la compétitivité que nous venons de décrire et la prise en compte des nouveaux besoins sociaux devraient **exercer indirectement sur l'emploi un effet modéré, mais incontestablement positif**. L'essor des industries de l'environnement, qui est très prometteur sur le plan de la compétitivité, devrait avoir au moins le même effet de sauvegarde des emplois existants qu'a eu la notion de «qualité» il y a quelques années. **Dans les domaines de la santé et de la culture, en revanche, des possibilités de création nette d'emplois existent indubitablement**. Le développement des formules nouvelles de soins de proximité liés aux technologies d'assistance et de soins décentralisés va entraîner des besoins en personnel de service, d'assistance et de formation. Par ailleurs, le développement d'un **nouveau marché de produits culturels** complètera plutôt qu'il ne remplacera les produits imprimés et audiovisuels existants et devrait engendrer la création en cascade de toutes sortes d'emplois nouveaux.

Il est certain que **les actions d'encouragement à la création d'entreprises de haute technologie auront elles aussi des effets positifs sur l'emploi**. Aux États-Unis, de telles entreprises sont souvent créées par des chercheurs venant d'universités ou de grandes entreprises. La prolifération de ces entreprises devrait créer de nombreux emplois d'ingénieurs de développement, de nombreux emplois administratifs, etc. Il en va de même des actions visant à aug-

menter globalement le nombre de chercheurs et d'ingénieurs dans la Communauté. L'objectif prioritaire doit évidemment être d'**optimiser les ressources disponibles par l'adaptation aux besoins nouveaux** des compétences du personnel scientifique et technique en place. La création, à la mesure des capacités d'absorption du système scientifique et industriel européen, de nouveaux postes de chercheurs et d'ingénieurs constituerait toutefois la manière la plus efficace d'affecter à la recherche un supplément net de moyens.

Dans la conduite de leurs politiques et programmes, les États membres et la Communauté devraient par ailleurs s'employer à **promouvoir les technologies dont le développement** — à effet égal sur la compétitivité et la croissance et à capacité égale de satisfaire les besoins sociaux actuels et prévisibles — **permet de conserver un maximum d'emplois, voire exige ou entraîne la création d'emplois nouveaux**. Des outils et des méthodologies devraient être conçus pour évaluer le solde net pour l'emploi d'une large gamme de technologies.

b) Les moyens spécifiques

i) Mesures au niveau des États membres

Comme l'essentiel des dépenses de recherche et de développement de la Communauté relèvent des États membres, la plupart des actions mentionnées devraient être mises en œuvre au niveau national. **C'est dans le cadre des politiques et des programmes nationaux que les dispositions évoquées devraient trouver leur traduction concrète**. Du fait des contraintes qui pèsent actuellement sur les budgets de recherche et afin d'agir de la façon la plus efficace en termes de coûts/avantages, il importe d'accorder la **priorité aux instruments indirects de caractère réglementaire** dont disposent les États membres.

Dans le contexte d'une prise en charge d'une proportion plus importante des dépenses de recherche par le secteur privé et d'un glissement de l'intervention publique d'instruments de soutien directs vers des instruments indirects, des **systèmes de «crédit d'impôt/recherche»** pourraient être développés, pour inciter les entreprises à investir davantage en

matière scientifique, y compris à long terme. Des formules spéciales **favorisant le financement par les entreprises d'activités de recherche menées dans les universités** pourraient être mises au point.

Les États membres pourraient également étudier et **appliquer des formules d'allègement des charges sociales pour les entreprises et les organismes de recherche qui créent de nouveaux postes de chercheurs et d'ingénieurs, et prévoir des incitatifs** de type financier ou professionnel **au recyclage et à la formation continue du personnel scientifique et technique** en place. Au-delà de ces effets sur l'emploi, des actions dans ce domaine sont susceptibles de favoriser la diffusion des connaissances et des nouvelles technologies. À l'intérieur des systèmes existants d'assistance à la création d'entreprises existantes, des formules d'aide à la création d'entreprises par les chercheurs pourraient par ailleurs être définies. Les instruments financiers sous le contrôle direct ou indirect des pouvoirs publics nationaux pourraient être adaptés pour mettre à la disposition des entreprises, particulièrement des PME, du capital-risque pour le développement des innovations qu'elles ont mises au point.

ii) Mesures communautaires et actions concertées

En appui à ces actions, des mesures devraient être prises par la Communauté elle-même. Les grands axes du **quatrième programme-cadre (1994-1998)** actuellement en discussion sont déjà clairement orientés dans le sens voulu: mise en place de mécanismes de coordination des efforts au niveau national (consortiums de recherche) et des politiques de recherche industrielle (par le soutien, notamment, aux projets Eureka); concentration des efforts sur un certain nombre de technologies clés d'impact majeur dans de nombreux secteurs industriels; renforcement des actions de soutien à la diffusion des résultats de la recherche dans la Communauté; mise en place d'un système particulier d'accès et de participation des PME aux programmes, etc.

En liaison avec ce quatrième programme-cadre, et dans le contexte de la préparation imminente du prochain programme, **de nouvelles initiatives de recherche de grande ampleur devraient être définies en liaison avec les organismes nationaux de recherche et les entreprises** dans les domaines directement liés à la relance de la croissance, et sur les thèmes directement et indirectement générateurs d'emplois. Les initiatives, qui se situent à l'interface des différentes catégories de besoins, pourraient prendre la forme de grands projets intégrés au niveau géographique: façades méditerranéenne, baltique et orientale de la Communauté, où se conjuguent problèmes démographiques, d'environnement et de développement industriel; régions transfrontalières, etc.

La mise en œuvre des orientations proposées exigera par ailleurs **l'adaptation des modalités et instruments de la recherche communautaire**. La formule de financement à 50 % du coût des projets de recherche préconcurrentiels ne saurait suffire à la tâche. Des formules liant plus souplesment le financement des projets à l'obligation de résultats, et modulant l'intervention publique en fonction de l'utilité économique et sociale des résultats devront être explorées. Les formules les plus opérationnelles en termes de coûts/avantages, telles que les systèmes de prêt à bonification d'intérêts remboursables à très long terme, devront être développées.

Pour faciliter l'adoption de mesures volontaristes et convergentes dans les États membres, la **possibilité de s'accorder au niveau communautaire** sur des orientations en matière de création d'entreprises, de financement de l'exploitation de la recherche ou d'adaptation des régimes sociaux du personnel scientifique devra être étudiée. La cohérence entre les mesures mises en œuvre et la politique de concurrence à l'égard des accords et des aides d'État devra également être assurée. Afin de maximiser les effets des mesures prises au niveau communautaire et par les États membres, des efforts significatifs devraient enfin être déployés pour **renforcer la cohérence de la politique de recherche et de la politique extérieure et commerciale de la Communauté**.

Chapitre 5

Une société en mutation, des technologies nouvelles

Introduction

Les techniques d'information et de communication (TIC) transforment profondément de nombreux aspects de la vie économique et sociale, tels que les méthodes et les relations de travail, l'organisation des entreprises, l'objet de la formation et de l'enseignement, et la communication sociale. Ces techniques permettent d'améliorer considérablement la productivité de l'industrie, ainsi que la qualité et le niveau des services. On assiste à l'émergence d'une société de l'information, dans laquelle la gestion, la qualité et la rapidité de l'information deviennent un facteur clé de la compétitivité: du fait qu'elles constituent un apport pour l'ensemble de l'industrie et qu'elles constituent un service fourni aux consommateurs, les TIC agissent sur l'économie à tous les niveaux.

Le progrès des biotechnologies induiront des améliorations comparables de la productivité, car elles constitueront un facteur d'innovation dans des secteurs industriels et agricoles très compétitifs.

Dans une large mesure, la compétitivité de l'économie européenne dépendra des conditions d'utilisation, du développement et des applications de ces technologies. Du fait qu'elles comptent parmi les secteurs qui connaissent la croissance la plus rapide dans les pays industriels et qu'elles exigent une main-d'œuvre très qualifiée, ces technologies présentent un énorme potentiel en matière de création d'emplois, en particulier par la création de nouveaux services. En même temps, il importe de lutter contre les risques potentiels d'un emploi généralisé de ces technologies, tels que celui de voir de nombreux travailleurs non qualifiés être rendus inutiles par le progrès dans les technologies de l'information.

En Europe, des obstacles d'une autre nature entravent l'exploitation optimale de ces technologies. Il importe, par le biais de l'enlèvement de ces obstacles, d'une part, de pro-

mouvoir leur bonne utilisation par les entreprises et, d'autre part, de développer des applications à l'échelle de la Communauté. À cette fin, il importe de créer un environnement réglementaire et politique adéquat, et d'encourager la mise en œuvre de services de télécommunications transeuropéens. La formation devrait promouvoir l'utilisation de ces technologies. L'Europe doit créer les conditions qui lui permettront de maintenir une maîtrise suffisante de ces technologies et de tirer tous les avantages possibles d'une industrie des TIC innovantes et concurrentielles, dans un environnement ouvert et concurrentiel.

Opinion des États membres

L'accent des contributions des États membres sur ce sujet est mis sur la coopération entre la Communauté et les États membres pour promouvoir des économies d'échelle; la Communauté pourrait concentrer ses efforts sur la facilitation du développement des forces du marché en assurant des conditions de libre concurrence et en promouvant la compatibilité des systèmes.

A — La société de l'information

5.1. Introduction

Au cours de la décennie actuelle, on assiste à la formation d'un lien nouveau, par son ampleur et sa signification, entre le processus d'innovation technologique et l'organisation économique et sociale. De nombreuses innovations se combinent pour soutenir une mutation majeure dans l'organisation des activités et des rapports sociaux. Une nouvelle «société de l'information» apparaît, dans laquelle les services offerts par les technologies de l'information et des communications (TIC) servent de support aux activités humaines. Elle peut constituer un bouleversement, mais elle recèle aussi un vaste potentiel en matière de création d'emplois.

Avec l'accès plus large à l'information, il devient de plus en plus facile d'identifier,

d'évaluer et de concurrencer toute activité économique. La pression du marché s'étend et se renforce obligeant les entreprises à exploiter tous les gisements de productivité et d'efficacité. La faculté de s'adapter structurellement devient une condition importante du succès économique. L'interconnexion croissante de l'économie conduit à d'importants gains de productivité dans la production de biens mais également dans les services, la distinction entre biens et services s'estompant de plus en plus. Dans le monde entier, on constate une tendance à la spécialisation et à la professionnalisation des activités économiques qui s'étend progressivement aux sous-traitants et aux prestataires de services. Pour ne pas être éliminée par la concurrence mondiale, l'industrie européenne doit utiliser toutes les possibilités d'amélioration de sa compétitivité en recourant aux TIC d'une manière croissante et efficace. Elle doit privilégier les stratégies innovatrices et offensives pour acquérir des parts de marché plutôt que de ne chercher qu'à s'adapter par une réduction des coûts de production.

Les entreprises sont aujourd'hui très conscientes de l'importance des TIC pour affronter la concurrence. **La situation de l'emploi est restée en moyenne plus favorable dans les entreprises qui ont adopté la microélectronique que dans celles qui ne l'ont pas fait**; l'effet essentiel tient surtout à la substitution d'emplois de qualifications différentes. La diffusion des TIC dans la Communauté a amélioré la productivité, accru le PIB et réduit l'inflation. L'impact global sur l'emploi dépend d'une façon significative de la compétitivité de l'industrie européenne des TIC: plus elle est performante, meilleur est son impact sur l'emploi. En aucun cas, la gravité de la situation actuelle de l'emploi dans la Communauté n'est imputable à la pénétration des TIC dans le tissu économique et social.

L'impact du progrès technique sur la croissance et l'emploi dépend de l'innovation, dont le processus est devenu interactif. Le modèle linéaire de l'innovation, dans lequel l'acte innovant était isolé, a cédé la place, dans nos sociétés, à des mécanismes complexes: l'innovation nécessite une interdépendance constante et organisée entre l'amont, c'est-à-dire la technologie, et l'aval, c'est-à-dire le marché.

Les moyens disponibles pour créer, gérer, utiliser et transporter l'information remodelent

les relations de toute nature au sein de nos sociétés. Le fait majeur de l'évolution actuelle est l'expansion fulgurante des moyens qui s'offrent à nous pour communiquer et traiter l'information (son, texte, images) sous forme numérique.

Le fonctionnement des entreprises est devenu inconcevable sans les TIC. Les TIC leur permettent de rechercher une totale intégration de leurs propres fonctions dans l'espace et dans le temps, ainsi qu'une intégration dans leur environnement. L'introduction des TIC, la mondialisation et la concurrence internationale les obligent à repenser leur organisation. Pour les individus, la pénétration des produits et services liés aux TIC dans leurs activités quotidiennes est également frappante. Il en résulte de nouvelles formes d'organisations économiques et sociales structurées non plus en fonction des contraintes géographiques, mais autour de réseaux de télécommunications ou de «téléports»: le télétravail devient comme un phénomène social majeur. Les administrations, soucieuses de la gestion des deniers publics et désireuses d'offrir à leurs administrés des services de meilleure qualité, font aussi appel aux TIC. De nouveaux rapports entre le citoyen et les administrations apparaissent, et, plus fondamentalement, les frontières actuelles entre le rôle de l'État et le marché se modifient.

Malgré des apports quantitatifs et qualitatifs indéniables et reconnus, le bilan de la pénétration des TIC n'est pas sans zones d'ombre. **La mutation vers la société de l'information exige des capacités d'adaptation très développées.** Le risque d'exclusion pour des raisons culturelles ou par manque de qualifications, et, d'une manière plus générale, le risque de voir apparaître une société à deux vitesses, ne doit pas être sous-estimé. L'Europe doit se préparer à cette mutation pour en retirer les avantages économiques et sociaux, tout en sachant analyser et pallier ses conséquences négatives éventuelles: renforcement de l'isolement individuel, intrusion dans l'espace et la vie privés, problèmes moraux et éthiques. Il importe de **décélérer davantage les possibilités d'emploi** pour ceux qui connaissent des difficultés d'insertion dans un monde du travail de plus en plus complexe et exigeant. La responsabilité en incombe autant aux employeurs et employés qu'à l'État. Du fait que la société de l'information accélère les mutations économi-

ques et sociales, on voit naître de nouvelles formes d'emploi plus souples, qui exigent souvent de nouvelles formes de protection sociale.

5.2. Un espace d'information commun

L'évolution inéluctable vers une «société de l'information» touche tous les rouages de la société et tous les rapports entre les partenaires économiques. Doter la Communauté d'un «espace d'information commun», c'est lui permettre de mieux exploiter les possibilités créées par cette évolution.

a) Qu'est-ce qu'un espace d'information commun?

L'espace d'information commun comprend plusieurs niveaux indissociables:

- l'**information** elle-même, transformée et rassemblée sous sa forme électronique, c'est-à-dire numérique [bases de données, de textes, d'images, disque compact interactif (CDI), etc.];
- les **équipements**, les **composants** et les **logiciels** que possède l'usager et qui assurent le traitement de cette information;
- les **infrastructures physiques** (infrastructures terrestres câblées, réseaux de radio-communications, satellites);
- les **services de télécommunications de base**, notamment les services de courrier électronique et de transfert de fichiers informatiques, les services interactifs d'accès aux banques de données et les services d'échanges d'images interactifs numériques;
- les **applications** auxquelles les niveaux précités apportent leurs fonctions de stockage, de traitement et de transmission, et qui offrent aux utilisateurs des services adaptés à leurs besoins. En règle générale, l'utilisateur ne «voit» que l'application à laquelle il se connecte: le transport doit être «transparent» pour lui; c'est donc dans les applications qu'il faut déployer les plus grands efforts en matière de structuration de l'information et de convivialité.

C'est au travers des applications, de leur performance et des conditions de leur utilisation que l'espace d'information commun aura des effets économiques et sociaux et pourra contribuer à améliorer l'emploi;

- des **utilisateurs** formés non seulement à l'utilisation des applications, mais surtout aux potentialités offertes par les TIC et aux conditions qu'exige leur utilisation optimale.

b) Les potentialités

L'espace d'information commun est un facteur d'amélioration économique et social. Dans le contexte concurrentiel actuel, l'accès à l'information et sa mobilisation deviennent des facteurs de productivité et de compétitivité essentiels surtout pour les PME. Les investissements matériels et immatériels qu'exige la mise en place des infrastructures d'information **soutiennent directement la croissance** et contribuent structurellement à améliorer les conditions de l'offre. L'espace d'information commun est également un **facteur de cohésion économique et sociale**: il permettra de repenser l'aménagement du territoire et de promouvoir de nouvelles organisations décentralisées du travail, telles que le télétravail. Il contribue au **fonctionnement des autres grandes infrastructures**, celles des transports notamment, et représentera un atout précieux en matière de protection de l'environnement et de gestion des risques. Enfin, les infrastructures sont un puissant **levier pour le développement de nouveaux services** et par là même peuvent contribuer à améliorer sensiblement la situation de l'emploi. En particulier, certains services jusqu'à présent du ressort exclusif de l'État, qui sont soumis à des restrictions budgétaires croissantes, pourront être transférés au secteur privé, à condition que leur pérennité soit assurée. De nombreux exemples de ces nouveaux services liés à la communication et aux rapports sociaux peuvent être cités: besoins en éducation, formation, culture, sécurité... Leur développement ne peut pas s'appuyer sur la gratuité et le financement implicite par le contribuable; ils exigent de nouveaux principes de paiement: le paiement à l'utilisation (le «pay-per-use»).

Les technologies modernes changent les relations entre l'État et le citoyen d'une manière

fondamentale. Le citoyen pourra accéder aux «services publics» à titre individuel, et ceux-ci lui seront facturés en fonction de l'utilisation qu'il en fait. Le transfert de ces services au marché conduira à de nouvelles offres de services par le secteur privé et à la création de nombreux emplois. Il devra cependant s'accompagner d'une diminution du coût pour l'utilisateur, sinon personne ne voudra y faire appel. Il importera également de veiller à ce que ce transfert n'ait pas d'effets sociaux négatifs.

*c) Les politiques menées
dans la triade
(Communauté,
États-Unis, Japon)*

Le passage à une société de l'information, avec les possibilités dont elle est riche, est, à long terme, comparable à la première révolution industrielle. Son rythme est difficilement prévisible. Les économies qui réussiront avant les autres cette mutation bénéficieront d'avantages compétitifs importants. C'est la raison pour laquelle les États-Unis et le Japon cherchent à l'accélérer.

Aux **États-Unis**, les pouvoirs publics ont la ferme volonté de maintenir la prééminence technologique américaine, notamment pour des raisons de sécurité économique nationale, et font jouer à la technologie un rôle moteur dans la restauration de la croissance et de la compétitivité économique américaine. Le déploiement d'infrastructures d'information à travers les États-Unis est considéré comme essentiel pour la croissance américaine. Le projet d'introduction accélérée de nouveaux réseaux, de systèmes informatiques et de technologies de communication à haut débit ne se limite pas à un investissement en infrastructures physiques. Il comprend également le développement de nouvelles technologies et applications, ainsi que leur mise en place.

Au **Japon**, la prise de conscience politique de l'importance stratégique des TIC pour le développement économique du Japon a eu lieu dès les années 60. Un consensus social sur les priorités, sur les moyens et programmes nécessaires a été atteint dès cette époque. La prise de conscience de l'importance des «infrastructures d'information» pour le maintien de la croissance de l'économie japonaise a donné

lieu à un programme dans le cadre du nouveau plan de relance économique japonais.

La **Communauté** et les **États membres** ont entrepris de nombreuses actions pour se doter d'infrastructures d'information: révision du cadre réglementaire propre aux télécommunications, notamment la libéralisation des services à valeur ajoutée et un programme devant aboutir, en 1998, à la libéralisation de la téléphonie vocale, programme de soutien à la RDT, stimulation du développement des systèmes télématiques d'intérêt général, mise en place d'une politique de normalisation, politique d'innovation et soutien à la politique régionale.

*

Le développement d'une «société de l'information» sera un phénomène mondial, d'abord guidé par la triade, mais destiné à s'étendre progressivement au monde entier. Dans la mise en œuvre de sa stratégie, l'Europe devra poursuivre un **triple objectif**:

- **orienter**, dès le départ, **sa démarche dans une perspective mondiale**, ce qui implique de favoriser les stratégies d'alliances internationales de ses entreprises et de ses opérateurs; promouvoir, chaque fois que cela est possible, le développement de systèmes ouverts et de normes internationales; agir avec détermination pour l'ouverture des marchés des pays tiers, pour rechercher une réelle réciprocité et s'opposer à toute forme de discrimination;
- veiller, en même temps, à ce que les nouveaux systèmes tiennent compte dûment des **particularités européennes**: multilinguisme, diversité culturelle, hétérogénéité économique et, plus généralement, préservation de son modèle social;
- créer les conditions pour que, dans un système international ouvert et concurrentiel, l'Europe garde un niveau suffisant de **maîtrise des technologies** de base et une industrie performante et compétitive;

La meilleure utilisation des possibilités des technologies de l'information et des télécommunications peut:

- créer de nouveaux marchés de services;

- faciliter la prestation des services par le secteur privé au lieu du secteur public, y compris un nouveau partenariat entre le privé et le public, par exemple dans la formation;
- accélérer la prise de décision administrative.

5.3. L'objectif: créer de nouveaux marchés de services

Le savoir-faire et l'expérience existent en Europe pour mettre en place un espace de l'information commun. Il manque cependant un effort collectif pour les mobiliser et un cadre politique pour que les actions à mener puissent être mises en œuvre dans les plus brefs délais. Ce processus sera en premier lieu guidé par le secteur privé et soutenu par l'apparition de nouveaux besoins et de nouveaux marchés. Il faut, par conséquent, que le rôle des pouvoirs publics soit défini sans ambiguïté.

Il leur reviendra, en premier lieu, d'appréhender, dans leur totalité, les conséquences «sociétales», en évitant les phénomènes d'exclusion, en **maximisant l'impact sur l'emploi**, en adaptant les systèmes d'éducation et de formation, en prenant dûment en compte les implications culturelles et éthiques pour la vie des citoyens, notamment les aspects liés à la protection de la vie privée.

Il leur reviendra, en second lieu, de **lever les derniers obstacles réglementaires au développement de nouveaux marchés**. Mais l'attentisme des investisseurs résulte également d'une insuffisante visibilité de la demande; faute d'infrastructures de communication, la demande ne peut s'exprimer. Pour sortir de ce dilemme, il faut que les pouvoirs publics jouent leur rôle d'impulsion, d'orientation et de concertation.

Les pouvoirs publics devront, en troisième lieu, **créer les conditions pour que les entreprises européennes puissent développer leur stratégie dans un environnement concurrentiel ouvert** sur les plans interne et international, et pour qu'elles puissent continuer à assurer la maîtrise et le développement en Europe des technologies critiques.

La mutation vers une société de l'information est un processus très complexe, qui exige de nouvelles formes de partenariat et de coopération entre les différents acteurs publics et privés. Dans les actions proposées ci-dessous, le **principe de subsidiarité** devra pleinement s'appliquer entre agents privés et pouvoirs publics, d'une part, entre administrations communautaires et nationales, d'autre part.

Une stratégie visant à la création d'un espace commun de l'information doit répondre à des impératifs concrets:

- la diffusion des meilleures utilisations des TIC et le développement des applications européennes dans ce domaine. Cet objectif est fondamental par la contribution qu'il apporte au redressement de la croissance et au renforcement de la compétitivité;
- la libéralisation du secteur des télécommunications, seul moyen de libérer les forces du marché de la société de l'information (il faut à l'usager un éventail varié de possibilités et de tarifs de communication avantageux);
- la normalisation accélérée qui seule permettra de constituer un espace européen de l'information à partir de régions de communications diversifiées;
- la mise en place des infrastructures trans-européennes dans le secteur des télécommunications, qui constituent la base indispensable à la société de l'information.

La politique de mise en place d'un espace commun d'information devrait comporter les **cinq axes prioritaires** indiqués ci-après, qui se complètent et se renforcent pour former un ensemble indissociable. Le premier axe constitue l'objectif, les autres les moyens. Compte tenu de la rapidité actuelle du progrès technologique et industriel, **la mise en place de l'infrastructure européenne d'information devrait démarrer dans les plus brefs délais** afin d'orienter positivement les anticipations et les choix stratégiques des entreprises. Les instruments ou les organes nécessaires pour assurer la compatibilité et l'interopérabilité des produits et des services devront également être rapidement mis en place.

- a) **Diffusion des meilleures utilisations des TIC et développement des applications européennes** dans ce domaine. Cet objectif est fondamental par la contribution qu'il apporte au redressement de la croissance, au renforcement de la compétitivité et à l'amélioration de la situation de l'emploi.
- b) Création et mise en œuvre d'un **environnement juridique, réglementaire, normatif et politique** qui stimule l'initiative privée par l'ouverture à la concurrence dans le respect de l'intérêt communautaire (existence de services universels et émergence d'opérateurs européens) et individuel (protection des données et de la vie privée, sécurité).
- c) Développement de **services de base** de télécommunications transeuropéens, condition indispensable pour la libre circulation de l'information.
- d) Organisation de cycles de **formations** spécifiques liées à l'utilisation extensive de l'information et au besoin que le secteur des TIC a de disposer d'une main-d'œuvre qualifiée.
- e) **Maîtrise des technologies** et renforcement des performances des industries européennes de l'information et des communications, condition pour que les applications soient adaptées aux spécificités européennes en tirant le meilleur profit du progrès technologique et pour que l'impact sur l'emploi des mesures proposées soit maximal.

a) Diffuser les meilleures utilisations des TIC et développer les applications européennes dans ce domaine

Pour que les potentialités des TIC puissent être pleinement exploitées, de strictes conditions de mise en place doivent être respectées. En particulier, la mise en œuvre de systèmes informatiques doit s'accompagner de la définition des objectifs stratégiques de l'entrepri-

se, des fonctions et du support apportés par le système informatique, et de l'organisation appropriée du travail. Cela suppose un effort de sensibilisation des entreprises utilisatrices.

Les **orientations** suivantes sont recommandées pour les actions à mettre en œuvre:

- **diffusion des meilleures utilisations des TIC.** L'attention doit porter sur les conditions de mise en œuvre des TIC: un programme de diffusion auprès des entreprises, notamment des PME, des meilleures utilisations des TIC est de nature à améliorer significativement l'impact des TIC sur la compétitivité des entreprises et sur leur faculté de créer des emplois;
- **lancement de projets d'applications européennes.** L'enjeu n'est pas technologique, mais organisationnel. Pour éviter une prolifération d'applications européennes non coordonnées et incompatibles, quelques projets majeurs doivent être lancés qui catalysent le marché et l'orientent, en termes de normes notamment, vers une plus grande homogénéité. Des priorités fortes doivent impérativement être fixées. Elles peuvent en effet créer des perspectives de marchés de taille suffisante pour que les investissements dans les infrastructures de télécommunications deviennent rentables et puissent être amorties dans des conditions satisfaisantes. Elles pourraient concerner:
 - les **administrations**, à l'aide du programme IDA renforcé et étendu;
 - les **services d'intérêt public.** Sur la base des travaux déjà menés, les efforts devraient se porter sur la mise en œuvre effective d'un nombre réduit de grands projets donnant lieu à un engagement politique: système intégré de contrôle aérien, système européen de gestion du trafic routier, service européen d'information médicale, réseau entre centres de recherche, service européen de formation à distance, programme d'«informatique à l'école», ou système européen de protection civile;
 - le **télétravail** et le **télépartenariat.** Ces derniers constituent des facteurs importants pour la délocalisation du tra-

vail et des établissements dans les zones les moins favorisées d'Europe (zones rurales, périphériques, en reconversion...). Un projet européen de stimulation pourrait être lancé pour favoriser l'émergence du télétravail et du télépartenariat;

- **une meilleure participation des utilisateurs des TIC dans l'élaboration et la mise en œuvre des actions publiques communautaires;**
- **le renforcement de la coordination des actions publiques.**

b) Créer un environnement réglementaire et politique

La réalisation d'un espace commun d'information reposera principalement sur l'investissement des entreprises privées. Il est donc indispensable que soit mis en œuvre un environnement juridique qui, d'une part, incite l'investissement et, d'autre part, garantisse qu'ils serviront pour le mieux à l'intérêt général. Plusieurs actions peuvent servir à cette fin. Bon nombre d'entre elles ont déjà été engagées et devraient être intensifiées:

- **ouverture à la concurrence** afin d'offrir la gamme de services la plus large possible, et aux meilleurs prix, pour répondre aux besoins du marché;
- **service universel.** Dès lors que les opérateurs traditionnels deviennent de plus en plus indépendants de l'État et sont soumis à une concurrence croissante, il est nécessaire de définir avec précision quelles sont les obligations de service universel, quel est leur coût et comment elles doivent être financées;
- **normalisation.** Dans la ligne de la politique de normalisation menée jusqu'à présent, le renforcement de l'efficacité du système actuel suppose que les processus de normalisation soient accélérés, que sa transparence soit assurée (déclaration ab initio des brevets par les proposants de normes), et que, pour toutes les entreprises, des droits équitables d'exploitation des brevets sous-tendant les normes soient garantis;

- **protection des données et de la vie privée,** en particulier en assurant une fiabilité complète des systèmes d'échanges de données;
- **sécurité des systèmes d'information et de communication.** Tant l'industrie que les États membres sollicitent une coordination dans la solution des problèmes de sécurité des systèmes d'information et de communication;

c) Doter la Communauté de services de base de télécommunications transeuropéens

Des difficultés considérables subsistent dans les télécommunications européennes, notamment l'incompatibilité et l'absence d'interopérabilité entre les réseaux nationaux de services de télécommunications. Le problème majeur n'est pas de nature technologique; il relève de la structure et de l'organisation du marché: absence d'exploitants de télécommunications de taille européenne et inexistence des services de base au niveau européen (courrier électronique et transfert de fichiers, accès à distance aux banques de données et services interactifs d'échanges d'images) ⁽¹⁾.

Les **orientations** suivantes peuvent être recommandées pour les actions à mettre en œuvre:

- **développement de réseaux supports:** Euro-RNIS (réseau numérique à intégration de services) et réseau de communication intégré à large bande (IBC). Les radiocommunications mobiles (GSM, PCN) constituent un autre volet dont il faut s'attacher à accélérer l'évolution;
- **accélération de la normalisation** et de l'intégration des normes dans les services, en particulier de celles qui sont essentielles à l'interopérabilité des services;
- **renforcement de la coordination,** notamment entre la politique des télécommunications et les fonds structurels.

⁽¹⁾ À noter que, dès à présent, de simples actions de normalisation pourraient conduire, sans développement technologique spécifique, à la mise en place de cartes de paiement téléphonique européen, ou d'un «minitel européen».

d) *Développer des formations adaptées*

Les conditions de concurrence sévère que connaît l'industrie européenne requièrent que l'ensemble du personnel ait un niveau de compétence de plus en plus élevé et soit capable d'utiliser efficacement les nouvelles technologies. Pour les cadres supérieurs, la sensibilisation aux potentialités offertes par les TIC et à leurs conditions d'utilisation (conditions organisationnelles et socioprofessionnelles) nécessite une formation spécifique. Pour les travailleurs et les techniciens, la formation à leur métier de base devrait mieux intégrer les aspects spécifiques liés aux TIC. Enfin, pour les écoliers et les étudiants, l'apprentissage et l'utilisation des TIC devra surtout viser à résoudre des problèmes généraux d'éducation et de formation. Rendre l'utilisation des TIC plus efficace par une meilleure formation de leurs utilisateurs potentiels suppose que l'on offre une culture de base étendue au plus grand nombre, et une formation spécialisée à certains groupes d'utilisateurs.

L'Europe a consacré des efforts importants au développement des formations de base en informatique. Néanmoins, **elle ne dispose pas d'une main-d'œuvre qualifiée suffisante et n'est pas assez préoccupée de l'application des nouvelles technologies dans les systèmes de formation et d'éducation.** En particulier, les possibilités offertes par la formation à distance doivent être mieux exploitées.

Les **orientations** suivantes sont proposées:

- une analyse approfondie devrait être menée sur l'intérêt, les conditions et les moyens nécessaires pour que le plus grand nombre dispose des **connaissances de base nécessaires pour utiliser le potentiel des nouvelles technologies**;
- concernant la formation orientée vers l'utilisateur: **généraliser l'utilisation des nouvelles technologies dans l'enseignement et dans la formation, notamment par la mise au point des logiciels appropriés et par la formation des enseignants et des formateurs**;
- concernant la formation orientée vers les producteurs: assurer la **formation des ingénieurs et des chercheurs** dont l'industrie

européenne des TIC a besoin; systématiser les actions de formation au sein des différents programmes spécifiques de RDT communautaire liés aux TIC.

e) *Maîtriser les technologies et renforcer les performances de l'industrie européenne des TIC*

L'industrie européenne des TIC, à la différence de ses concurrents, ne dispose pas d'une base solide sur son marché intérieur. L'Europe doit disposer des applications nécessaires à la satisfaction de ses besoins et de la faculté de concevoir les logiciels applicatifs correspondants. Une base industrielle forte dans le domaine des logiciels ne peut se concevoir sans une collaboration étroite avec les fabricants d'équipements et une connaissance précoce des performances de leurs produits. La rapidité d'innovation nécessite qu'on puisse connaître les caractéristiques des équipements et des composants avant leur mise sur le marché, faute de quoi seule une stratégie de «suiveur» est possible, ne laissant qu'une faible marge à l'initiative. L'existence d'une industrie européenne forte des TIC est également un élément important pour le maintien en Europe d'une communauté scientifique et technologique, et en particulier pour la maîtrise des technologies génériques.

Les **orientations** suivantes sont recommandées pour les actions à mettre en œuvre:

- **promotion de la veille stratégique au niveau européen.** Des actions de sensibilisation à la veille stratégique, de renforcement des actions déjà entreprises et de coordination/rationalisation des moyens existants devraient être engagées pour pallier le manque de structures et d'organisations de veille stratégique en Europe;
- **soutien de l'effort de RDT.** La rapidité du progrès technologique nécessite un maintien, voire un renforcement de l'effort de RDT. Les choix prioritaires du quatrième programme-cadre en faveur des technologies génériques nécessaires pour l'émergence d'une infrastructure de l'information et des communications s'accompagneront d'une attention particulière portée à la prise en compte des besoins des utilisateurs et du marché, et à l'objectif gé-

néral d'amélioration de la compétitivité de l'économie dans son ensemble. L'impact des programmes sera renforcé par une participation des utilisateurs, par des activités de formation, par la coordination avec les initiatives nationales et Eureka, et par la coopération internationale. Une réflexion approfondie devrait également être menée afin de mieux tenir compte de l'importance de la recherche incrémentale, de la réalité industrielle et du caractère interactif du processus d'innovation;

- **valorisation des actions de RDT par la politique industrielle.** Des actions spécifiques pourraient être entreprises consistant à développer des expériences pilotes dans les domaines où les forces de marché sont lentes à valoriser les résultats de la RDT (multimédia, etc.);
- **adaptation des politiques industrielle et commerciale aux nouvelles conditions internationales.** Avec la mondialisation de l'économie, l'existence de pratiques concurrentielles inéquitables sur les différents marchés de la triade crée des avantages compétitifs qui peuvent être décisifs au détriment des entreprises européennes. Conformément aux orientations données par la résolution du Conseil de novembre 1991 ⁽¹⁾, des actions spécifiques visant à l'égalisation des pratiques concurrentielles et au lancement de programmes de coopération internationale devront recevoir une priorité accrue.

5.4. Conclusion: rassembler nos forces

La politique communautaire de mise en place d'un espace commun d'information est un élément de renforcement de la concurrence et d'amélioration de la compétitivité européenne. Elle contribuera à créer des emplois. Elle devra s'accompagner de mesures spécifiques visant à faciliter les mutations économiques et sociales, et à assurer à tout citoyen les emplois adaptés à son niveau de qualification. À cette

fin, des **actions de stimulation de nouveaux emplois**, par exemple dans de nouveaux services sociaux, devront être entreprises.

Le développement d'une politique de promotion d'un espace commun de l'information nécessite surtout la mise en place d'un **système efficace de coopération** entre les parties concernées. À la différence des États-Unis ou du Japon, la structure politique de la Communauté rend cette tâche plus difficile.

La mise en place d'une infrastructure de l'information appelle des actions urgentes et articulées. L'identification précise des actions, l'élaboration d'un calendrier et la mise en place des moyens ou des organes à même de veiller au respect de ce calendrier sont des éléments importants de crédibilité et de succès. Par conséquent, il importe de rassembler les forces européennes et de renforcer les synergies afin d'atteindre aussi vite que possible les objectifs visant à construire une infrastructure européenne d'information performante et à prendre les mesures nécessaires à la création de nouveaux services.

Il est proposé de mettre en place une task-force, de très haut niveau, chargée des infrastructures européennes de l'information, qui, travaillant sur mandat du Conseil européen, aurait pour mission de préciser les priorités et de définir les modalités d'action et leur calendrier. Elle devrait faire rapport au Conseil européen dans un délai de trois mois après avoir assuré une concertation préalable des parties concernées.

Elle devrait être constituée d'un membre de la Commission, de quelques membres des gouvernements des États membres, de représentants du Parlement européen et de représentants de haut niveau des industriels, des exploitants, des utilisateurs et des financiers.

Cette task-force devrait être mise en place avant la fin de l'année 1993.

Simultanément, le Conseil européen devrait donner mandat au Conseil d'accélérer les travaux déjà engagés favorisant la mise en place des infrastructures d'information.

⁽¹⁾ Résolution du Conseil «industrie» du 18 novembre 1991 concernant l'électronique et les technologies de l'information et de la communication (SN 211/91).

B — La biotechnologie et sa diffusion

5.5. Grâce à l'intensification de la recherche scientifique et aux découvertes importantes faites ces quarante dernières années dans le domaine de la biologie moléculaire, la biotechnologie a émergé comme une des technologies les plus importantes et les plus porteuses d'avenir, susceptible d'assurer un développement durable et respectueux de l'environnement au XXI^e siècle. La biotechnologie moderne couvre une gamme de plus en plus large de techniques, de procédures et de procédés, comme la fusion cellulaire, la technologie de l'ADN-r, la biocatalyse, disciplines qui peuvent remplacer et compléter les techniques classiques de la biotechnologie, tels l'élevage sélectif et la fermentation. Cette confluence des technologies classiques et modernes **permet de créer de nouveaux produits et de mettre au point des procédés hautement compétitifs dans un grand nombre de secteurs industriels et agricoles** ainsi que dans le secteur de la santé. Elle donnera l'impulsion nécessaire pour améliorer considérablement la compétitivité et le potentiel de croissance de certains secteurs et pour ouvrir de nouveaux horizons dans d'autres domaines comme le diagnostic, la lutte biologique contre la pollution et la production d'équipements industriels (hardware biologique). En termes de qualité de la vie, il importe de ne pas sous-estimer **le potentiel important de la biotechnologie, qui contribue à l'amélioration de l'état de l'environnement** en réduisant la pollution et à celle de la santé par la prévention et le traitement des maladies et d'autres troubles physiques.

La Communauté a pris plusieurs initiatives pour promouvoir la compétitivité de l'industrie de la biotechnologie, d'une part, et pour garantir l'application correcte de la biotechnologie, d'autre part. Cela signifie principalement qu'elle va financer la recherche et le développement et mettre en place un cadre réglementaire.

5.6. Potentiel de la biotechnologie et analogies avec les technologies de l'information

La biotechnologie partage avec l'électronique et les technologies de l'information plusieurs

caractéristiques qui viennent renforcer son potentiel: la biotechnologie est fondée sur les sciences, les données scientifiques étant l'élément le plus important du développement technologique; l'écart entre les progrès des sciences fondamentales et leurs applications dans le domaine de la R & D (voire plus en aval) est petit et va en diminuant; on peut s'attendre à ce qu'elle donne une impulsion majeure dans le secteur des équipements industriels et de l'ingénierie; enfin, **l'impact des procédés, des techniques et du matériel biotechnologique touche plusieurs secteurs.**

La Communauté est très compétitive dans ces secteurs, qui couvrent les produits chimiques, les produits pharmaceutiques, les soins de santé, l'agriculture, l'agro-alimentaire, les produits phytosanitaires (produits en vrac et spécialités), ainsi que la décontamination, le traitement et l'élimination des déchets. Les secteurs dans lesquels la biotechnologie a un impact direct représentent aujourd'hui 9 % de la valeur ajoutée brute de la Communauté (soit environ 450 milliards d'écus) et occupent 8 % de la main-d'œuvre (soit environ 9 millions de personnes). À l'avenir, seule la biotechnologie moderne pourra sans doute, conformément à la réforme de la politique agricole commune et indépendamment de crédits de fonctionnement, ouvrir d'importants débouchés aux matières premières agricoles dans les domaines de l'énergie, des combustibles et de l'industrie. Le rôle primordial de la biotechnologie dans ces secteurs sera vraisemblablement de maintenir l'emploi tout en stimulant la productivité et en créant une demande de main-d'œuvre hautement spécialisée.

Les deux éléments suivants sont des indicateurs valables du potentiel de la biotechnologie: le rythme des activités internationales novatrices et la croissance de la production et de la valeur ajoutée des produits dérivés de la biotechnologie. Lorsqu'on mesure l'activité innovatrice aux demandes de brevets aux États-Unis, dans la Communauté européenne et au Japon, on constate que leur nombre est passé de 1 100 par an au début des années 80 à 3 350 par an en 1990. En 1980, la Communauté occupait la première place; en 1990, les États-Unis introduisaient déjà 50 % de demandes de brevets de plus que la Communauté. Les statistiques de l'Office européen des

brevets indiquent une évolution similaire: entre 1980 et 1991, les demandes de brevets dans le domaine de la biotechnologie introduites auprès de l'Office ont été multipliées par 10, la plupart des demandes émanant cependant de sociétés établies aux États-Unis.

Les indicateurs actuels des perspectives globales de croissance de l'industrie de la biotechnologie sont les suivants: aux États-Unis, l'industrie fondée sur la biotechnologie moderne a réalisé un chiffre d'affaires de plus de 8 milliards de dollars en 1992, avec un taux de croissance de 28 % et une augmentation de l'emploi de 13 %. Sur la base des taux de diffusion de la biotechnologie enregistrés jusqu'ici, on estime que les revenus de l'industrie biotechnologique aux États-Unis augmenteront en moyenne de 40 % pour atteindre 52 milliards de dollars d'ici à l'an 2000. L'importance de cette industrie au Japon est aujourd'hui estimée officiellement à 3,8 milliards de dollars et devrait, selon le MITI, atteindre 35 milliards de dollars d'ici à la fin du siècle. Dans la Communauté, malgré l'émergence d'un nombre important de sociétés et une croissance substantielle du marché, surtout dans le domaine des produits biopharmaceutiques (plus de 3 milliards de dollars au taux actuel de croissance), les chiffres relatifs à la production et à l'emploi sont à peu près les mêmes qu'au Japon. Par conséquent, il est clair que, d'ici à l'an 2000, compte tenu du fait que l'importance du marché mondial pour l'industrie de la biotechnologie est estimée à 100 milliards d'écus, le taux de croissance communautaire devra être nettement plus élevé qu'à l'heure actuelle si la Communauté veut devenir un producteur important qui puisse profiter des avantages liés à la production et à l'emploi, et jouer, par la même occasion, un rôle clé dans le domaine de la recherche.

5.7. Facteurs favorisant la croissance, la compétitivité et l'emploi dans la Communauté

Ces facteurs sont les suivants:

- les secteurs dans lesquels le potentiel d'application de la biotechnologie est le plus grand dans la Communauté comptent au nombre de ceux qui sont les plus vigou-

reux et les plus compétitifs et qui enregistrent depuis longtemps une croissance continue, une augmentation de la productivité et de bonnes performances commerciales;

- dans la Communauté, les sociétés de ces secteurs (produits chimiques, produits pharmaceutiques, agro-alimentaire) sont des leaders mondiaux qui disposent d'importantes capacités d'innovation;
- parmi les autres facteurs qui favorisent l'investissement dans le domaine de la biotechnologie dans la Communauté, il faut citer des bases scientifiques solides et de bonnes infrastructures, la disponibilité d'une main-d'œuvre spécialisée et la qualité des procédés industriels et des installations de production.

5.8. Facteurs défavorables

Les **principaux facteurs** qui risquent de mettre en péril l'expansion des applications dans le secteur de la biotechnologie dans la Communauté sont les suivants:

- dans un domaine où le développement technologique est intimement lié à la recherche fondamentale, **les dépenses publiques de R & D de la Communauté sont nettement en deçà des dépenses de ses concurrents.** Pour l'exercice budgétaire 1993, le financement public des dépenses de R & D dans le domaine de la biotechnologie dépasse 4 milliards de dollars aux États-Unis; au Japon, en 1991, les dépenses étaient déjà supérieures à 900 millions de dollars, alors que, dans la Communauté et dans les États membres, elles s'élevaient à environ 600 millions de dollars. Le quatrième programme-cadre de R & D propose 650 millions d'écus pour la biotechnologie sur une période de cinq ans. Les États membres ont aussi des programmes de R & D en biotechnologie;
- **le financement privé de la R & D dans le domaine de la biotechnologie dans la Communauté n'a pas compensé l'insuffisance du financement public;** les indicateurs disponibles révèlent même une délocalisation — c'est-à-dire un déplacement net —, les investissements des sociétés communau-

taires aux États-Unis et au Japon se chiffrant à 2,2 milliards de dollars depuis 1984. Dans le secteur le plus porteur de la biotechnologie, le secteur biopharmaceutique, 67 % des brevets étaient détenus en 1990 par des sociétés établies aux États-Unis et seulement 15 % par des sociétés établies dans la Communauté. Il y a donc un risque que la Communauté devienne le plus grand marché des produits biopharmaceutiques sans pour autant être le producteur le plus important. Il existe manifestement un lien entre diffusion de la technologie et investissement privé;

- il est nécessaire d'arrêter une réglementation relative à la sécurité des nouvelles applications de la biotechnologie en vue d'assurer l'harmonisation et la sécurité, et d'apaiser les craintes du public. Toutefois, les scientifiques et l'industrie ne sont pas favorables à l'actuelle approche horizontale, car ils considèrent qu'elle impose des contraintes à la recherche fondamentale, à la recherche appliquée et à leur diffusion, et qu'elle a, de ce fait, une influence défavorable sur la compétitivité;
- l'hostilité vis-à-vis des technologies et l'inertie sociale vis-à-vis de la diffusion de la biotechnologie sont plus prononcées dans la Communauté en général qu'aux États-Unis et au Japon. Il est clair que ces questions devront être examinées de plus près afin d'apaiser les inquiétudes. Des actions de soutien, comme les actions menées dans le cadre du programme Biotech et la création d'un groupe de conseillers devant examiner les questions éthiques, ont donc été entreprises.

5.9. Conclusions et recommandations

Les domaines dans lesquels la biotechnologie peut avoir un impact maximal sur la compétitivité de la Communauté sont: l'agriculture, l'agro-alimentaire, la chimie, les produits pharmaceutiques et les équipements et appareillages industriels. Ces secteurs contribuent largement à la création de la valeur ajoutée et d'emplois. La croissance internationale enregistrée au niveau de la production (entre 30 et 40 %) dans les secteurs les plus porteurs liés à la biotechnologie et les activités associées em-

ployant un maximum de main-d'œuvre (par exemple, la recherche, les soins de santé) peut apporter une contribution précieuse à l'emploi.

Pour mieux exploiter le potentiel de la Communauté dans le domaine de la biotechnologie, il faut surmonter les contraintes existantes en mettant au point les modalités suivantes de développement et de coordination d'une politique appropriée et en donnant suite aux **recommandations** ci-après:

- a) compte tenu de l'importance que revêtent les réglementations pour assurer un environnement stable et sûr et étant donné l'influence qu'elles exercent sur les facteurs tels que les essais sur le terrain et l'expérimentation en laboratoire, qui déterminent la localisation, la Communauté devrait être disposée à **réexaminer le cadre réglementaire** en vue de garantir que les nouveaux acquis de la science seront constamment pris en compte et que la surveillance portera sur les risques potentiels. Il est conseillé de recourir plus souvent à la reconnaissance mutuelle pour stimuler les activités de recherche dans les États membres. Par ailleurs, si la Communauté ne veut pas devenir un simple débouché pour les produits dérivés de la biotechnologie, mais si elle tend également à devenir un producteur, il lui faudra aligner la réglementation communautaire sur les pratiques internationales. La mise au point de normes devrait compléter les efforts de réglementation;
- b) la Commission a l'intention de faire pleinement usage des possibilités qu'offre l'actuel cadre réglementaire en matière de flexibilité et de **simplification des procédures** ainsi qu'en ce qui concerne l'adaptation au progrès technique. En vue d'arriver à un haut degré de protection de l'environnement et d'apaiser les craintes du public, il est important de **renforcer et de mettre en commun les bases scientifiques de la réglementation**. Un organe consultatif scientifique à l'échelon communautaire pour la diffusion de la biotechnologie, s'appuyant tant sur la compétence scientifique des membres des comités existant à l'échelon national et à l'échelon communautaire que sur la compétence scientifique à laquelle ces comités peuvent

- faire appel, pourrait jouer un rôle crucial en intensifiant la collaboration scientifique et en apportant le soutien nécessaire à une approche harmonisée de développement des activités d'évaluation des risques, avant homologation des produits. Cet organisme pourrait également donner des conseils pour l'élaboration d'une future stratégie communautaire dans le domaine de la biotechnologie;
- c) étant donné que les efforts de la Communauté dans le domaine des dépenses de recherche et développement ne sont pas aussi importants que ceux de ses concurrents, elle doit compenser ce déficit en se **concentrant sur les domaines les plus porteurs de la recherche et du développement biotechnologiques et sur une coordination plus étroite** entre la Communauté et les États membres, afin d'éviter les doubles emplois; elle doit aussi encourager la recherche en collaboration et améliorer l'efficacité des dépenses de recherche et développement;
- d) les PME se livrant à la recherche jouent un rôle important dans la diffusion de la biotechnologie. La création d'un **réseau regroupant des parcs scientifiques existants et nouveaux** dans le domaine de la biotechnologie permettra d'établir des contacts entre les établissements d'enseignement, les laboratoires de recherche et les PME et stimulera la croissance de ce secteur. On créera ainsi des possibilités d'investissement au niveau de l'enseignement de la biologie moléculaire et du hardware biotechnologique, et on encouragera la participation du capital à risque et des autres institutions financières. Les fonds structurels pourraient également jouer un rôle important;
- e) les États membres devraient également prévoir des mesures d'incitation complémentaires pour **accroître les investissements en biotechnologie** et pour faciliter le transfert des résultats de la R & D sur le marché. Ils pourront, par exemple, prendre des mesures d'allègement fiscal conformes aux orientations existant dans la Communauté, qui auront des répercussions sur l'innovation et les investissements dans le domaine de la biotechnologie;
- f) la commercialisation de la biotechnologie exigera, dans certains domaines, des actions spécifiques visant à **améliorer l'information du public**. Les États membres pourraient encourager les groupes d'intérêt à publier des informations objectives et à intensifier le dialogue;
- g) il est nécessaire d'**éclaircir davantage les questions morales liées à certaines applications de la biotechnologie**. À cette fin, la Commission renforcera le rôle du groupe des conseillers sur les conséquences éthiques de la biotechnologie et d'autres groupes qui examinent, notamment, les questions éthiques liées à la recherche biomédicale.

C — Le secteur de l'audiovisuel

5.10. Introduction

Le secteur de l'audiovisuel, qui englobe la production et la distribution de programmes («logiciel»), auquel on peut ajouter la fabrication d'équipements («matériel»), revêt une importance économique qui, comparativement à l'importance qu'il a indiscutablement sur le plan culturel, est souvent sous-estimée.

La valeur marchande globale du secteur est estimée actuellement à 257 milliards d'écus ⁽¹⁾. Le secteur du logiciel représente 54 % de la valeur marchande totale ⁽¹⁾. L'une des principales caractéristiques de ce secteur est qu'il subit, aussi bien sur le plan technologique que sur le plan réglementaire, une transformation qui va considérablement affecter sa croissance et son développement.

5.11. Europe — Prévisions de croissance et emploi

Le marché européen a été l'un de ceux dont la croissance a été la plus rapide au monde avec un taux de croissance du marché de 6 % par an en termes réels, qui se maintient même dans l'actuel climat de récession. Ce sont les

⁽¹⁾ Source: OMSYC, rapport 1993.

États-Unis qui ont le plus bénéficié de la croissance en Europe. Leurs ventes de programmes sont en effet passées de 330 millions de dollars en 1984 à 3,6 milliards de dollars en 1992. En 1991, 77 % des exportations américaines de programmes audiovisuels étaient absorbées par l'Europe, dont près de 60 % par la CE, ce qui en fait le deuxième secteur industriel exportateur des États-Unis, alors que, pour le secteur audiovisuel, le déficit annuel de la Communauté européenne dans ses échanges avec les États-Unis s'élève à 3,5 milliards de dollars environ.

Les chiffres de croissance impressionnants qui peuvent être tirés de récentes études font clairement apparaître que, à la fin du siècle, la demande de produits audiovisuels doublera en Europe, les dépenses pour le matériel et le logiciel audiovisuels passant de 23 à 45 milliards d'écus.

Cette croissance s'accélérera sous l'influence des nouvelles technologies de transmission, qui multiplieront et diversifieront les vecteurs de distribution (télévision par satellite, télévision à péage, vidéo à la carte, télévision interactive, etc.). On s'attend que le nombre de canaux de télévision passe de 117 actuellement à 500 en l'an 2000, les heures de diffusion de télévision passant, pour leur part, de 650 000 à 3 250 000 pendant la même période. En outre, on prévoit que les heures de programmes cryptés augmenteront d'un facteur 30, ce qui implique des flux de recettes fondamentalement différents et plus importants.

Le secteur de l'audiovisuel a une structure à forte intensité de main-d'œuvre. Les coûts de personnel représentent 47 % d'un budget de film normal et, en moyenne, 15 % des frais de **fonctionnement** des chaînes de télévision (c'est-à-dire sans tenir compte du personnel qui **produit** les programmes, qui peuvent être achetés ou réalisés sur place). Le secteur fournit de nombreux emplois de haut niveau de qualification tels que les techniciens, les artistes, les scénaristes, les metteurs en scène, etc. Il est donc potentiellement moins vulnérable à la concurrence que les marchés à faible coût de main-d'œuvre.

Malgré l'absence de statistiques fiables sur l'emploi dans ce secteur, on estime qu'au moins 1,8 million de personnes travaillent dans le secteur communautaire des services

audiovisuels (c'est-à-dire dans le secteur du logiciel) ⁽¹⁾. La forte tendance à la croissance imputable à la demande, accentuée d'ailleurs par le progrès technique, que l'on constate dans le secteur du logiciel audiovisuel en Europe, ainsi que la nature et la structure des emplois dans ce secteur indiquent clairement qu'il possède un remarquable potentiel en matière de création d'emplois. Selon des estimations récentes, on peut s'attendre, à moyen terme, à un doublement des dépenses que les ménages consacrent aux logiciels audiovisuels. Si les conditions actuelles se maintiennent, compte tenu de la croissance attendue dans ce secteur, et à condition que cette croissance se traduise par la création d'emplois en Europe et non par des transferts financiers de l'Europe vers d'autres parties du monde, 2 millions d'emplois environ pourraient être créés d'ici à l'an 2000. Par ailleurs, si l'on part du principe que nous avons de bonnes chances d'accroître notre part de marché si nous y consacrons les efforts nécessaires, il n'est pas absurde d'espérer que le secteur des services audiovisuels puisse donner emploi, directement ou indirectement, à 4 millions de personnes.

5.12. Conclusions

Il est indispensable que la croissance attendue dans le marché audiovisuel européen se traduise par la création d'emplois en Europe. Étant donné que, eu égard à leur nature même, les produits audiovisuels doivent être amortis sur de grands marchés nationaux, cet objectif ne peut être atteint que par une mise en phase des politiques nationales et des politiques communautaires. Il s'agit d'établir, entre la croissance et l'emploi, un rapport positif au sein du secteur audiovisuel européen et d'empêcher que des ressources de plus en plus importantes ne soient détournées pour créer des emplois dans d'autres parties du monde, tandis que l'Europe deviendrait un consommateur passif des produits audiovisuels d'autres pays et finirait par dépendre d'eux non seulement économiquement, mais aussi culturellement. C'est sur ces considérations que repose la fermeté de la Communauté dans les négociations du GATT ainsi que les instruments de politique qui ont été élaborés depuis le Conseil européen de Rhodes en 1988. Par

(1) Source: Eurostat.

ailleurs, un livre vert sur la politique audiovisuelle sera présenté par la Commission au cours du premier semestre de 1994. Ce livre vert contiendra des propositions sur la manière dont pourraient être développés et améliorés les instruments de politique actuels dans ce domaine, afin de maximiser leurs effets et de contribuer à garantir non seulement la survie, mais aussi la croissance d'une

industrie viable du logiciel audiovisuel en Europe au tournant du siècle. Les enjeux sont élevés. Le secteur audiovisuel a cessé d'être marginal, tant sur le plan économique que sur celui de l'emploi, et il sera, bien au contraire, un des principaux secteurs de services au XXI^e siècle. C'est la raison pour laquelle nous devons lui accorder toute l'attention qu'il mérite.

Chapitre 6

La Communauté, partenaire mondial ouvert et solidaire

Résumé

Les relations économiques mondiales ne se limitent plus aux échanges internationaux de biens et de services. Dans l'économie mondiale, la CE et tous les principaux partenaires sont interdépendants, et les politiques communautaires doivent refléter et prolonger cette réalité:

- la Communauté doit poursuivre ses efforts pour parvenir à une conclusion rapide de l'Uruguay Round, qui porte sur tous les problèmes en suspens et ouvre la voie vers une organisation des échanges mondiaux;
- dans le contexte de la libéralisation des échanges mondiaux et des relations économiques, l'intégration de l'Europe centrale et orientale et de l'ancienne Union soviétique dans l'économie mondiale contribuera à renforcer la croissance dans ces pays et dans le monde en général. La Communauté doit, pour les mêmes raisons, soutenir l'intégration progressive et souple des pays en développement dans l'économie mondiale;
- la perspective de l'adhésion des pays associés, confirmée lors du sommet de Copenhague, jette les bases du développement d'une zone européenne de marchés ouverts et de la coopération économique, ce qui stimulera la croissance dans les pays associés et donnera un coup de fouet aux exportations et, donc, à la croissance de la Communauté. Ce processus d'intégration contribuera à rendre les entreprises européennes, à l'ouest comme à l'est, plus compétitives sur les marchés mondiaux.

6.1. Diagnostic

L'économie communautaire est une économie mondiale. La Communauté représente un cinquième du total des échanges mondiaux de

marchandises. 12 millions d'emplois en Europe dépendent directement des exportations de marchandises. Les services exportables représentent un quart de l'ensemble des exportations de biens et de services. Toutefois, les liens économiques de la Communauté avec le reste du monde ne s'expriment pas au travers des seuls chiffres du commerce. Les investissements européens directs dans d'autres pays représentent un tiers des investissements directs étrangers dans le monde. Des liens puissants unissent la Communauté à des partenaires préférentiels, mais ces derniers ne dominent pas les échanges: les exportations communautaires vers l'AELE, l'Europe de l'Est, le bassin méditerranéen et les pays ACP représentent au total à peine plus de 40 % de l'ensemble des exportations.

Derrière ce tableau statique, se profile une **économie mondiale dont la structure évolue rapidement**. L'image des échanges entre pays de la période de l'après-guerre, caractérisés par l'augmentation des investissements internationaux et faisant la part belle aux très grandes sociétés, n'est plus de mise. Les échanges de marchandises sont de plus en plus des échanges de produits semi-finis entre entreprises. La taille des sociétés se réduit. Le développement des réseaux informatiques permet aux sociétés de coopérer d'une manière plus souple que ne le feraient des entreprises communes ou le seul franchisage.

Cela signifie que **les facteurs clés du comportement des hommes d'affaires seront différents**. Déjà, les droits à l'importation sont généralement moins importants pour les exportateurs que ne le sont les règlements nationaux (fiscalité, sécurité, protection du consommateur). Un État-nation ou une communauté économique sont de moins en moins en mesure de faciliter la vie de leurs hommes d'affaires en agissant seuls. Il n'est pas possible non plus de prendre des mesures commerciales, fussent-elles internationales, sans tenir compte de possibles interrelations (commerce/taux de change, commerce/environnement, commerce/sécurité, commerce/droits de l'homme) que l'on évoquait il y a à peine dix ans.

Néanmoins, l'intégration dans l'économie mondiale dépend d'un **réseau solide de rela-**

tions commerciales. L'analyse de la compétitivité a déjà montré que les exportations extra-communautaires de biens sont trop souvent concentrées dans des secteurs où les perspectives à long terme sont celles d'une demande faible. Les exportateurs communautaires ne se concentrent pas non plus suffisamment sur la région Asie-Pacifique, qui a le plus fort potentiel de croissance à moyen terme. Les exportations communautaires vers certains marchés asiatiques ont considérablement augmenté, mettant en évidence les avantages mutuels du libre-échange, mais il nous faut être plus largement présents et rechercher une plus grande ouverture des marchés mondiaux.

Les fluctuations des taux de change nominaux peuvent augmenter l'incertitude qui pèse sur les marchés des pays tiers et constituent bien un domaine d'action de la CE [voir point 6.5 i) ci-après], mais elles ne semblent pas être à l'origine de la tendance qui caractérise la compétitivité communautaire.

Les exemples de pratiques déloyales sont légion. Certaines ont trait à des problèmes traditionnels (dumping, subventions, unilatéralisme), d'autres à l'existence de failles dans certains domaines nouveaux de la coordination internationale (dumping social ou environnemental, incidence internationale de pratiques anticoncurrentielles). Là encore, on a le sentiment que l'ouverture du marché est en retard sur la croissance économique et la performance à l'exportation de nombreux pays, principalement des nouveaux pays industrialisés.

6.2. Opinion des États membres

Plusieurs États membres soulignent dans leurs contributions les bénéfices d'une économie de marché ouverte et de libre concurrence telle que prônée dans le traité sur l'Union européenne, comme un élément qui favorise l'exploitation des avantages concurrentiels de la Communauté dans le cadre de la division internationale du travail; le maintien d'une économie ouverte facilite une assignation des ressources là où elles sont plus productives et, par conséquent, une spécialisation dans des produits et services de haute valeur ajoutée et une meilleure compétitivité. Certains États membres indiquent que ce raisonnement s'applique également à des produits en provenance de pays à faibles coûts salariaux, car

leur développement combiné à une ouverture de leurs marchés comporte de nouvelles opportunités pour l'industrie européenne.

Une conclusion de l'Uruguay Round à très brève échéance est perçue par tous les **États membres** comme une nécessité pour l'économie mondiale. Plusieurs États membres se réfèrent au besoin de tenir compte, dans les futures négociations, de certains facteurs qui ont un impact sur le commerce, tels que l'environnement, les conditions de concurrence, et des aspects monétaires. L'inclusion d'aspects sociaux dans des négociations commerciales ainsi que l'usage et les modalités des instruments de politique commerciale ne font cependant pas l'unanimité.

Les bénéfices résultant de l'Espace économique européen et de l'intégration progressive des économies des pays d'Europe centrale et orientale sont mis en exergue dans la plupart des contributions.

Certains États membres appellent à l'intensification et à l'approfondissement de la **coopération économique internationale**, notamment dans le cadre du groupe des pays industrialisés (G7).

6.3. L'Europe dans l'économie mondiale

L'ouverture des marchés à la libre concurrence est un des objectifs du traité sur l'Union européenne. L'Union a grand intérêt à promouvoir l'ouverture des marchés, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Communauté. L'ouverture des marchés est un élément clé de la compétitivité internationale. À l'intérieur de la Communauté, les marchés ouverts facilitent la division internationale du travail et la canalisation des ressources vers les endroits où elles sont le plus profitables. Ils permettent également à l'industrie de la Communauté d'acheter des biens et des services (pour consommation intermédiaire ou finale) ou de réunir des capitaux aux meilleures conditions disponibles dans le monde.

Si l'économie mondiale change, l'Europe elle-même évolue rapidement, ce qui est porteur de dangers, mais également de grandes possibilités pour la Communauté européenne.

Le succès des négociations d'adhésion avec quatre des pays de l'AELE entraînera la création d'une Communauté industrielle et commerciale encore plus forte.

Les changements récents survenus en Europe de l'Est et dans l'ancienne Union soviétique ont des répercussions considérables sur la Communauté, car ils ouvrent de **nouvelles possibilités d'accroître le volume global des échanges** dans la région et mettent la Communauté et les entreprises communautaires au défi de jouer un rôle actif en aidant ces pays dans leur marche vers de véritables économies de marché, afin qu'elles atteignent leurs pleines capacités. La réunion du Conseil européen à Copenhague a établi les paramètres qui présideront à l'établissement des relations futures.

L'intégration dans la Communauté des pays associés d'Europe centrale et orientale, décidée lors du sommet de Copenhague, renforcera encore la capacité commerciale du continent et sa compétitivité sur les marchés mondiaux.

À long terme, une contribution active à l'intégration graduelle et souple des pays en développement dans l'économie mondiale peut apporter des avantages identiques à la Communauté, mais aussi lui lancer des défis comparables.

6.4. Stratégie

Un cadre général et ouvert pour des échanges et des relations économiques respectant des règles fixées au niveau international et mises en vigueur multilatéralement, assorti d'une stricte coordination des politiques dans tous les domaines échappant à ces règles, est le seul moyen de maximiser la croissance dans un **monde interdépendant**. Mais ce moyen ne peut fonctionner que si l'économie communautaire retrouve une position compétitive à long terme sur les marchés mondiaux.

Pour promouvoir la compétitivité et rechercher une position de force sur le marché mondial, il faut une vision à long terme: vingt ans, et non deux ans.

Il faut améliorer et élargir le système de libre-échange pour relever le défi de l'interdépen-

dance de l'économie mondiale. Pour regagner la confiance du public, il doit être conçu comme une réponse aux problèmes actuels.

La Communauté doit pouvoir tirer pleinement parti de ce système. Les institutions de la Communauté doivent plus rapidement réagir aux menaces et saisir les opportunités. L'industrie et le commerce de la Communauté doivent s'atteler plus fermement à la création de liens solides avec les entreprises et les consommateurs étrangers.

Nous devons éviter de voir dans les échanges internationaux la panacée à nos maux actuels ou, au contraire, d'en faire le bouc émissaire. Une forte croissance des exportations peut faciliter une restructuration interne nécessaire, mais des mesures prises sur le seul front extérieur, quelle que soit leur ampleur, ne pourront résoudre le problème actuel du chômage.

Les priorités de la Communauté doivent tenir compte des changements structurels survenus sur les marchés mondiaux, qu'il s'agisse des perspectives à long terme des régions en développement rapide telles que l'Asie ou des possibilités énormes créées par le processus d'ajustement en Europe centrale et orientale et dans la CEI.

Il faut saisir ces opportunités, car elles ne représentent pas seulement de grands marchés futurs, mais elles offrent également aux entreprises communautaires des possibilités d'améliorer leur compétitivité sur les marchés mondiaux. Il sera nécessaire d'avancer sur la voie de la libéralisation de l'accès au marché et de nouer des liens économiques dans des domaines comme la coopération industrielle, afin d'augmenter les avantages que tireront la Communauté et les pays associés d'une intégration économique progressive.

Toutefois, la création de nouveaux marchés dans des pays très endettés sera tributaire d'un allègement réel de la charge de cette dette, qui limite considérablement les possibilités d'importation de ces pays. La Communauté recherchera avec d'autres partenaires une solution durable et satisfaisante au problème de la dette.

6.5. Recommandations

a) Réformer les règles de libre-échange qui régissent l'économie mondiale

L'Uruguay Round représente un premier pas, longtemps attendu, dans le sens d'un renforcement des règles du GATT et de leur élargissement, afin de tenir compte de l'ensemble des relations économiques actuelles, plus nombreuses et plus complexes. Nous devons parvenir à une conclusion du Round cette année. Les chances d'un arrangement favorable ne s'amélioreront pas avec le temps. Sans accord sur l'Uruguay Round, le système de libre-échange subira des pressions protectionnistes plus dures: les flux actuels d'échanges communautaires ainsi que les chances de croissance future en souffriront.

Pour la fin de cette année et au-delà, les priorités de la CE sont claires.

i) Une ouverture des marchés de biens et de services

Les dernières négociations ont enregistré des progrès dans des secteurs où la CE est compétitive, au moins parmi les pays les plus développés, et ont jeté les bases de nouvelles avancées chez tous les participants du GATT.

Les négociations d'adhésion au GATT de la Chine et de la Russie seront l'occasion d'obtenir des engagements clairs dans le sens d'une ouverture continue des marchés.

La Communauté doit apporter une contribution positive afin de concrétiser tous ces avantages.

Même si l'Uruguay Round est mené à bonne fin, il reste basé sur une approche à sens unique de la libéralisation du commerce qui ne voit que les obstacles gouvernementaux aux échanges. Il importe de définir des règles multilatérales pour l'élimination des pratiques et structures privées qui constituent des obstacles aux échanges. La Communauté s'attaque de façon appropriée à ces obstacles par sa politique active de la concurrence. En revanche, les politiques de la concurrence de ses principaux partenaires commerciaux ne sont pas axées sur les entraves aux échanges consti-

tuées par ces obstacles privés. Les règles multilatérales adoptées dans ce domaine devraient donc à nouveau déblayer le terrain pour les entreprises de la Communauté et leur ouvrir d'importantes nouvelles possibilités commerciales.

ii) Des règles pour une économie mondiale

Dans une économie mondiale, le nombre des domaines d'intervention où les décisions étrangères toucheront les entreprises communautaires augmente rapidement, alors que le champ d'action communautaire unilatérale permettant d'assurer des gains de compétitivité sur les autres économies se réduit. La stratégie suivie dans tous les domaines d'intervention devrait consister à rechercher une action commune avec les partenaires pour atteindre les objectifs communautaires. Pour ce faire, il convient de prendre des mesures rapides dans une série de domaines: certains d'entre eux, tels que les règles de propriété intellectuelle et l'investissement, sont inclus dans le Round; d'autres, tels que l'environnement et les règles multilatérales qui mettent les partenaires sur un pied d'égalité, ne le sont pas.

iii) Un cadre solide

Cela est essentiel pour garantir des mesures rapides sur les problèmes en suspens. Le GATT est un organisme trop informel pour réagir avec la rapidité qui s'impose à présent face aux nouveaux défis, pour intégrer l'ensemble des politiques aujourd'hui interdépendantes ou pour garantir la totale conformité avec des règles multilatérales de plus en plus complexes. L'impact de la protection de l'environnement sur les échanges est un de ces problèmes auxquels il faudra s'attaquer immédiatement après le Round: la Communauté veut voir un comité permanent de l'environnement dans la nouvelle organisation du commerce multilatéral. Le renforcement d'une organisation destinée à gérer le système multilatéral est la première garantie que l'Uruguay Round aura une issue durable.

iv) Des règles plus harmonieuses

Des accords spécifiques à certains secteurs créent des distorsions entre secteurs, qui frei-

nent la croissance économique en Europe. Dans l'Uruguay Round, la Communauté européenne se bat pour aboutir à un accord général qui permette que les règles régissant les textiles et l'habillement, l'agriculture et d'autres secteurs couverts par le GATT, qui constituent des restrictions commerciales reconnues ou déguisées, reviennent progressivement à la normale. Ce processus ne peut être que graduel, doit engager tous les participants et doit être lancé dans le cadre d'un renforcement général des règles du GATT et d'une reconnaissance des politiques communautaires dans les domaines concernés. Sur cette base, les producteurs communautaires ainsi que l'économie dans son ensemble pourront en tirer profit.

v) Des règles plus strictes

C'est là un corollaire nécessaire des autres actions citées plus haut. Le dumping et les subventions à l'exportation continuent de menacer la concurrence loyale. Il faut renforcer les règles du GATT destinées à empêcher la concurrence déloyale. Les mesures de sauvegarde doivent également être plus efficaces et transparentes, de façon que la Communauté européenne puisse, comme le prévoit le GATT, prendre des mesures temporaires permettant des restructurations industrielles. Lorsque c'est possible, ces mesures devraient être basées sur un accord de coopération avec tous les partenaires concernés plutôt que sur une action unilatérale.

b) Alléger le processus décisionnel de la Communauté européenne

La politique commerciale devrait se rapprocher du citoyen (transparence, prise en compte de l'intérêt du consommateur) et donner une plus grande autonomie à la Commission (sous le contrôle du Tribunal de la Cour de justice des Communautés européennes). On rassurera ainsi les producteurs communautaires sur le fait que les décisions nécessaires peuvent être prises rapidement. Mais il faudra, pour ce faire, non seulement des pouvoirs légaux, mais également une forte augmentation des ressources de la Commission et une meilleure coopération de la part des administrations nationales (offices statistiques et douanes). Les augmentations de ressources

doivent aller prioritairement aux mesures antidumping, antisubventions et de sauvegarde, aux nouveaux moyens d'action, à la dimension internationale de la politique de la concurrence et aux mesures visant à empêcher les détournements ou les utilisations frauduleuses des contingents prévus dans l'accord multifibre.

c) Promouvoir des stratégies commerciales communautaires pour le monde de l'après-Round

Les mesures d'ouverture des marchés de l'Uruguay Round seront mises en œuvre progressivement. Mais il n'est pas trop tôt pour orienter le débat sur les meilleures stratégies permettant à la Communauté européenne de retirer des avantages du marché mondial de l'après-Round (profit, parts de marché, nouveaux investissements et nouvelles relations d'affaires). Il faut voir au-delà de l'effet d'annonce probable sur la confiance du monde des affaires et anticiper les ajustements nécessaires pour prendre en compte les nouvelles situations de concurrence sur les marchés de l'Europe et du reste du monde.

Il n'y a pas lieu pour la Communauté européenne de reproduire les efforts des États membres pour promouvoir les exportations. Mais, au niveau communautaire, il faut déployer plus d'efforts en vue de la création d'organisations commerciales à l'échelle communautaire et mettre sur pied des organisations communautaires ayant une connaissance approfondie des marchés d'exportation sur les plans non seulement national, mais surtout régional. À cet égard, l'Asie est un terrain d'action prioritaire. Des développements positifs en Amérique latine (la mise en place de l'ALÉNA, de Mercosur, etc.) ouvrent également des nouvelles possibilités d'action dans cette région.

Le cadre existe au stade embryonnaire dans le maquis actuel des accords bilatéraux et sera renforcé au fur et à mesure que ces pays s'aligneront sur les principes du libre-échange multilatéral. La Communauté dirige les efforts de coopération du G24 et met en place ses propres instruments à travers TACIS et PHARE.

L'accroissement des investissements des entreprises sur ces marchés, sur un plan bilatéral ou dans le cadre d'actions conjointes avec l'industrie asiatique ou américaine, est l'élément à encourager aujourd'hui. En renforçant ainsi l'intégration économique, on accélérerait le rythme des réformes à l'Est et on réduirait le nombre des cas de désaccords qui surviennent inévitablement dans les secteurs souffrant d'une surcapacité structurelle.

Il convient d'améliorer la **coordination entre la promotion des exportations et les autres politiques** afin d'augmenter les chances d'exporter, notamment dans le domaine sensible du développement technologique. Au moment où la coopération politique s'amplifie (par exemple, dans le domaine de l'environnement ou de la biotechnologie dans la déclaration CE-Japon, ou par ailleurs), les administrations concernées devraient être conscientes des possibilités qui s'ouvrent de créer de nouvelles formes de coopération industrielle ou de nouveaux marchés pour les produits communautaires.

La mondialisation de l'économie pose la question de l'adéquation des instruments actuels de la politique commerciale. Il nous faut désormais recourir à des outils plus positifs en matière de coopération dans les affaires et entre les gouvernements.

d) Développer les relations avec l'Europe de l'Est et l'ancienne Union soviétique

Les accords européens conclus avec la Pologne, la Hongrie, les Républiques tchèque et slovaque, la Bulgarie et la Roumanie engagent les parties dans la mise en place d'une large coopération politique et économique ancrée sur une zone de libre-échange. À Copenhague, le Conseil européen a décidé d'accélérer le calendrier prévu pour la suppression des entraves communautaires aux échanges, reconnaissant qu'un meilleur accès au marché était une aide essentielle dans le processus de réforme économique de ces pays.

En dehors du cadre des futures relations commerciales, qui a été établi, il est nécessaire de **mettre en place des relations économiques multiples et dynamiques**, en encourageant la coopération commerciale et économique en-

tre l'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est et en fournissant un cadre de coopération, incluant l'application des règles générales de concurrence dans une Europe élargie. Un des avantages d'une coopération économique plus étroite devrait être de réduire les désaccords commerciaux en facilitant l'ajustement et en réduisant le recours aux instruments de défense commerciale.

La Communauté négocie actuellement des accords de partenariat et de coopération avec la Russie et un certain nombre d'autres nouveaux États indépendants et définit les règles qui régiront les futures relations commerciales et qui seront un élément clé de ces accords. La Communauté s'est déclarée prête à envisager la création d'une zone de libre-échange incluant à l'avenir la Russie.

Enfin, la Communauté doit poursuivre le processus d'intégration et d'ouverture multilatérale parmi les participants de TACIS et de PHARE et soutenir une coopération régionale adaptée afin d'éviter l'ancien modèle des préférences satellites.

Pour que les anciennes économies européennes à planification centrale soient en mesure de mettre en œuvre avec succès des réformes favorisant les mécanismes du marché, la Communauté devra adopter une approche innovante qui, outre l'ouverture des marchés et le soutien financier, comprendra un nécessaire transfert de savoir-faire. À cet égard, la **coopération entre les entreprises de la Communauté et les sociétés nouvellement privatisées** peut jouer un rôle majeur.

e) Ancrer la région du sud de la Méditerranée dans l'économie européenne

Les voisins méditerranéens, du Maroc à la Turquie, représentent la partie méridionale du futur environnement économique et social de l'Union européenne. Avec leurs 200 millions d'habitants, dont le nombre augmente encore rapidement, ces pays représentent un marché d'exportation aussi important que l'Europe de l'Est.

Il est politiquement et économiquement vital pour l'Union européenne de transformer

cette relation en une symbiose économique plus étroite.

Les premiers pas sur la voie de la création d'une zone euro-méditerranéenne de libre-échange ont déjà été accomplis: conclusion d'un accord de libre-échange avec Israël en 1989, mise en place d'une union douanière avec la Turquie en 1995 et avec Chypre, négociation d'accords d'association avec le Maroc en 1994, avec la Tunisie par la suite et plus tard encore, avec d'autres pays de la région.

Il faut aussi s'attendre à ce que l'issue heureuse des négociations de paix au Moyen-Orient et le processus de libéralisation économique qui y est engagé dopent le commerce intra-régional.

Cette évolution devrait se traduire, au cours de la prochaine décennie, par un développement considérable de l'activité des entreprises des pays méditerranéens, concrétisé par l'augmentation des investissements directs, l'augmentation du nombre d'entreprises communes, la multiplication des accords de partage de production et, en général, un relèvement considérable du niveau d'interaction industrielle et commerciale.

Ces développements géostratégiques sur le flanc sud de l'Europe ne peuvent qu'avoir un impact positif sur la situation de l'emploi en Europe, grâce à la dynamique économique qui se développera dans le bassin méditerranéen.

Pour faire de ces potentialités une réalité, la Communauté doit contribuer activement au processus de transformation économique et sociale qui a déjà débuté dans ces pays aujourd'hui engagés sur la voie d'une plus grande ouverture, d'une intégration régionale et de l'amélioration de l'efficacité de leurs économies.

f) Améliorer la compétitivité

Les politiques commerciale et économique ne peuvent se substituer à la mise au point par les entreprises de produits échangeables et de moyens de livraison sur les marchés mondiaux, permettant de respecter les délais, les coûts et la qualité exigés. En ce qui concerne

les coûts sociaux, la crainte de ce qu'on appelle le dumping social serait déplacée si elle tenait à la croyance que, dans certains pays, on maintient artificiellement la protection sociale à un niveau bas afin de retirer des avantages concurrentiels ailleurs. Nous devons rejeter tout tableau simpliste, associant, d'un côté, pays industriels et salaires élevés et, de l'autre côté, pays en développement et bas salaires. Il peut être trompeur de se fier aux seules différences constatées dans les salaires des travailleurs. Il est vrai que les technologies modernes se répandent plus rapidement et plus facilement que par le passé dans les différentes régions du monde. Toutefois, une formation plus faible, des niveaux de qualification moins élevés, des niveaux d'investissement globalement plus faibles et des infrastructures inadaptées peuvent réduire à néant les avantages que procurent les bas salaires.

Cela ne signifie pas pour autant que la CE n'a aucun mal à concurrencer les pays qui regorgent de main-d'œuvre, mais **la compétitivité européenne chute moins à cause des écarts des coûts sociaux internationaux, dans quelques secteurs, que parce que nous-mêmes souffrons de graves distorsions structurelles en Europe.** Dans les pays en développement, l'amélioration de la protection sociale devient un objectif politique poursuivi par tous lorsque le revenu national parvient à un niveau où il est possible d'atteindre ces objectifs. À long terme, la solution résidera en grande partie dans le fait d'aider ces pays à réaliser les conditions nécessaires à l'accroissement de la demande intérieure et à l'élévation du niveau de vie.

La recherche d'une compétitivité accrue, dans les politiques commerciales ou autres, ne doit pas aboutir à réduire la protection sociale en Europe ou à l'ignorer ailleurs. Nous avons des raisons d'être fiers sur ce point, sur lequel nous rivalisons avec les meilleurs du monde, et nous avons raison de rester engagés dans l'établissement de normes européennes de protection sociale, chaque fois que cela est opportun.

La Communauté et ses États membres peuvent saisir chaque occasion de faire croître dans les pays concernés la nécessité de faire progresser leur propre législation. Nous pouvons encourager cela par des mesures positives, en dispensant des conseils juridiques ou en assurant une coopération technique cha-

que fois que cela s'avère nécessaire. Ce sont des objectifs légitimes de l'aide au développement et de la coopération économique. Mais la politique commerciale n'est pas un instrument conçu pour atteindre ces objectifs.

Nous nous opposons, à juste titre, à l'action unilatérale d'autres pays pour imposer à l'Europe leur conception de ce que doit être le monde. Les organisations internationales responsables des règles multilatérales sont seules juges de la conformité de la CE avec ces règles. Le même principe s'applique pour juger si d'autres pays s'y conforment.

On distingue **trois lignes d'action**:

- mieux informer les débats actuels de la Communauté sur le dumping social, en expliquant pourquoi la Communauté désire que les règles soient fixées multilatéralement et ne peut permettre que certains pays s'érigent en juge unilatéral des lois nationales des autres pays ou de leur respect des accords internationaux;
- mettre en place une politique de coopération économique positive, afin d'améliorer les conditions de vie dans le monde, mais sans se servir de la discrimination commerciale unilatérale comme levier;
- préparer les discussions nécessaires, au sein du BIT et ailleurs, après l'Uruguay Round, sur le meilleur moyen d'augmenter le respect des accords actuels et futurs dans le domaine de la politique sociale.

g) Poursuivre une politique équilibrée concernant les accords préférentiels

Au moment où le niveau de protection baisse dans le monde, les préférences commerciales perdent de leur importance, sauf dans le cas des nouveaux venus dans le système de libre-échange de l'économie de marché.

Les préférences restent un signe important de l'engagement politique communautaire vis-à-vis de l'un ou de l'autre de ses voisins ou partenaires, mais devraient **être rendues compatibles avec la santé et la stabilité du système multilatéral**. Les relations économiques bilatérales spécifiques ne devraient pas non plus se li-

miter aux préférences commerciales: l'intégration économique ne peut toutefois se réaliser par la seule réduction des tarifs et des barrières non tarifaires. Elle requiert également l'élimination des distorsions de la concurrence entraînées par des comportements incompatibles avec les règles de la concurrence ou par des aides d'État.

h) Délocalisation

L'accroissement des investissements directs est bon pour l'emploi, pour la réduction des déséquilibres et des désaccords commerciaux, pour l'amélioration de la compréhension qu'a l'Europe de la culture des autres pays et pour le rayonnement de l'identité européenne parmi ses partenaires commerciaux. C'est un des moyens de relance de l'économie mondiale là où les entraves au commerce sont limitées, si bien que l'accroissement des investissements internationaux doit aller de pair avec un effort dans le sens d'une plus grande ouverture des marchés, notamment dans les nouveaux pays industrialisés.

Les investissements étrangers ne font pas l'objet de restrictions communautaires, même si certains États membres continuent à s'opposer aux investissements dans certains secteurs. Nous soutenons l'investissement, mais encourageons les investissements étrangers à s'intégrer pleinement dans l'économie européenne. Nous ne voulons pas d'opérations «tournevis», dont la formule risque d'ailleurs de ne pas être avantageuse à long terme pour ce qui est des opérations basées en Europe, étant donné que nous avons des coûts de main-d'œuvre élevés et que, pour qu'une opération «tournevis» réussisse, ces coûts doivent être faibles. Selon nous, l'avenir est aux investissements étrangers pleinement intégrés dans l'économie locale, avec implantation des fonctions de recherche, de développement, de marketing et de gestion en Europe, aux côtés de la fabrication, des ventes et du service. C'est, du reste, la tendance, en particulier parce qu'il y a eu une forte augmentation du nombre de fusions et d'acquisitions en proportion de l'ensemble des investissements étrangers en Europe.

Petit à petit, les citoyens européens acceptent les investissements étrangers en Europe comme une première étape sur la voie d'une coo-

pération plus étroite entre des secteurs en Europe et leurs équivalents sur les principaux marchés extérieurs. Toutefois, l'inverse n'est pas vrai des investissements européens à l'étranger, que l'on accuse depuis plus de trente ans d'être un moyen d'«exporter des emplois». D'aucuns prétendent que les investissements à l'étranger privent purement et simplement l'Europe d'activités à haute valeur ajoutée, accroissent nos importations et diminuent nos exportations. Ce n'est pas la bonne analyse. **Plus de 80 % des investissements communautaires à l'étranger sont dirigés vers d'autres pays membres de l'OCDE. Moins de 10 % sont destinés aux nouveaux pays industrialisés d'Asie et à l'Amérique latine.** Dans certaines parties de l'Europe, le niveau d'investissement dans les pays à bas salaires est même inférieur: 4 % des investissements français à l'étranger, par exemple, chiffre qui a très peu évolué dans le temps. Les industriels qui investissent hors d'Europe ont tendance à le faire pour approvisionner d'autres marchés que le leur et réimportent à peine 10 % de tous les achats intra-entreprise effectués dans les pays à bas salaires où ils ont investi.

j) Œuvrer multilatéralement à la réduction des fluctuations de taux de change

Conjuguées aux déséquilibres macro-économiques et aux problèmes de balance courante qui en résultent pour les principaux pays qui prennent part aux échanges, les fluctuations des taux de change accroissent l'incertitude et le nombre de différends commerciaux, ce qui réduit la confiance des entreprises et retarde la reprise.

C'est un problème que la Communauté ne peut traiter de façon isolée, mais qui nécessite une solution multilatérale assortie d'une **meilleure coordination entre les politiques macro-économiques et structurelles** des principales économies du monde, et pas seulement la fixation des taux de change. La Communauté peut encourager cette évolution en poursuivant ses propres actions de coordination de ses politiques économiques par une surveillance régulière.

Les dernières évolutions qu'a connues l'Europe n'ont pas rendu moins urgente l'action

dans ce domaine. Les intérêts communautaires ne seront dûment pris en compte dans la discussion mondiale sur les questions de taux de change que lorsque le reste du monde estimera que nous avons repris le cap de l'UEM.

j) Mettre en place une politique de concurrence réellement internationale

La politique de la concurrence a toujours été considérée dans la plupart des pays comme une prérogative purement nationale. La Communauté est la première à s'être dotée d'une politique qui vise à corriger l'impact des distorsions de la concurrence sur les échanges. Cette politique, appliquée à l'origine dans la seule Communauté, a progressivement été étendue aux échanges de la Communauté avec ses principaux partenaires commerciaux européens. La politique de la concurrence a ainsi contribué puissamment à développer le commerce international et, plus particulièrement, à donner à nos entreprises davantage de possibilités d'exporter sur des marchés jusqu'ici protégés par des pratiques restreignant le libre jeu de la concurrence, par des aides d'État ou par des monopoles publics.

Les principaux partenaires commerciaux de la Communauté n'ont pas tous appliqué une politique de la concurrence qui ouvrait leurs marchés aux importations. Les politiques de cette nature font défaut dans plusieurs pays d'Extrême-Orient et de l'Asie du Sud-Est dont les marchés sont protégés moins par des tarifs et des barrières non tarifaires que par des pratiques anticoncurrentielles. Le «Keiretsu» japonais et les systèmes de distribution fermés de plusieurs autres pays ne sont que deux exemples, mais importants, de ce phénomène.

La Communauté devrait, en priorité, définir des règles régissant ces problèmes de concurrence. Ces règles devraient, dans l'idéal, être convenues au niveau multilatéral afin de leur donner une couverture aussi large que possible. Le Round actuel du GATT n'a pas ce problème à son ordre du jour, même si certains codes (en particulier les codes TRIPS et ceux des services) comprennent des dispositions relatives aux pratiques commerciales restrictives. L'organisation du commerce multilatéral, créée dans le cadre du Round, devrait s'occu-

per directement de ces problèmes de politique de concurrence, en s'intéressant plus particulièrement aux pratiques... restrictives et aux cartels. Il faudrait certainement viser à convenir de règles minimales, mais il importe davantage encore d'adopter des procédures garantissant le respect de ces règles par toutes les parties contractantes. En effet, l'application intégrale de ces règles est le seul moyen d'ouvrir réellement les marchés. Le droit de recours aux groupes du GATT doit être renforcé, de même que l'efficacité de leurs recommandations. Il sera difficile et long de convenir de ce genre de règles, mais il est grand temps de se mettre à l'ouvrage.

Dans l'immédiat, la première chose à faire est donc de se mettre d'accord sur un système de consultation et de coopération avec les autori-

tés responsables de la concurrence dans les pays tiers afin de prévenir tout conflit potentiel. La Commission a conclu un accord avec les autorités américaines compétentes en matière de concurrence dans le but de limiter ces conflits grâce à un processus de consultation, de coopération et de coordination.

Si l'accord actuellement examiné par la Cour de justice est accepté, il peut servir de modèle à d'autres négociations. Des discussions en ce sens ont déjà été menées avec les autorités canadiennes et d'autres candidats pourraient suivre. Comme l'un de leurs principaux objectifs est de limiter les conflits auxquels pourrait donner lieu leur application, ces accords ne peuvent être conclus qu'avec des autorités qui mettent réellement en œuvre les règles de la concurrence.

III — Emploi

Chapitre 7

Adaptation des systèmes d'éducation et de formation professionnelle

7.1. La formation, catalyseur d'une société en mutation

Dans la relance de la croissance, la restauration de la compétitivité et le rétablissement d'un niveau d'emploi socialement acceptable dans la Communauté, l'éducation et la formation — à côté de leur mission fondamentale de promotion de l'épanouissement individuel et des valeurs de la citoyenneté — sont incontestablement appelées à jouer un rôle déterminant. De celui-ci, il convient toutefois de bien saisir la nature, la portée et les limites. Face aux problèmes économiques et sociaux qu'elles affrontent aujourd'hui, de nature conjoncturelle pour certains, de caractère essentiellement et plus profondément structurel pour d'autres, **nos sociétés adressent aux systèmes d'éducation et de formation des demandes pressantes, multiples et parfois contradictoires.** De l'éducation et de la formation on attend qu'elles résolvent les problèmes de compétitivité des entreprises, la crise de l'emploi, le drame de l'exclusion sociale et de la marginalité, qu'elles aident, en un mot, la société à surmonter ses difficultés actuelles comme à maîtriser les mutations profondes qu'elle connaît aujourd'hui.

Ces demandes et ces attentes sont pour une part largement fondées. Toutes choses égales par ailleurs, c'est là où le niveau d'éducation générale et de formation est le plus élevé (en Allemagne, par exemple, ou au Japon) que les problèmes de compétitivité et d'emploi se posent avec le moins d'acuité. L'éducation et la formation ne peuvent cependant être considérées comme représentant la clé unique des questions les plus pressantes. **C'est à l'intérieur de certaines limites seulement, et en combinaison avec des mesures sur d'autres plans** (politiques industrielle et commerciale, politique de recherche, etc.) **qu'elles peuvent contribuer à la résolution des problèmes** immédiats. Le rôle qu'elles pourraient jouer

dans l'émergence, au cours des prochaines années, d'un nouveau modèle de développement dans la Communauté est, lui, incontestable. Ce rôle, les systèmes d'éducation et de formation européens ne pourront toutefois l'assurer qu'à condition d'être adaptés. C'est la place de l'éducation et de la formation dans le fonctionnement de la société, ses rapports avec l'activité économique et sociale dans son ensemble qu'il convient en effet de revoir. **Dans une société fondée, bien davantage que sur l'échange des marchandises, sur la production, la transmission et le partage des connaissances, l'accès au savoir, théorique et pratique, est en effet appelé à occuper une place centrale.**

Ces mesures d'adaptation seront nécessairement mises en œuvre progressivement, et leurs effets ne se feront sentir que peu à peu. Dans l'immédiat, et dans le prolongement d'un certain nombre de dispositions prises par les États membres et la Communauté dans les années récentes, des actions bien conçues en matière d'éducation et de formation devraient toutefois se traduire par une série d'effets positifs sur **trois plans: la lutte contre le chômage par la qualification des jeunes et la requalification du personnel délogé par les hausses de productivité liées au progrès technologique; la relance de la croissance par le renforcement de la compétitivité des entreprises; le développement d'une croissance plus riche en emplois,** par une meilleure adaptation des compétences, générales et spécifiques, à l'évolution des marchés et des besoins sociaux. Pour bien cerner les contours et le contenu des actions à entreprendre, un diagnostic de la situation actuelle de l'éducation et de la formation dans la Communauté est indispensable.

7.2. Opinion des États membres

Les États membres font état dans leurs contributions d'un double rôle du système de formation professionnelle:

- la formation est un **instrument de politique active du marché du travail;** il sert à adapter les qualifications professionnelles aux besoins du marché, et, par conséquent, il est un élément clé pour flexibili-

ser le marché du travail; le système de formation accomplit un rôle majeur dans la lutte contre le chômage, en facilitant l'intégration des jeunes dans le marché du travail et la réinsertion des chômeurs de longue durée;

- les investissements dans le capital humain sont nécessaires pour accroître la **compétitivité**, notamment pour faciliter l'assimilation et la diffusion des nouvelles technologies.

Sous l'angle des politiques du marché du travail, les contributions des États membres convergent sur le besoin de promouvoir la **formation continue** sous des formes diverses (par exemple, la formation en alternance et complémentaire, des systèmes de rotation et de congés de formation); plusieurs États membres considèrent qu'une priorité devrait être accordée à des **actions préventives** concernant des personnes de qualifications modestes dont l'emploi est le plus probablement en danger, ainsi qu'à des actions visant à l'intégration dans le marché du travail des chômeurs et des jeunes.

Il y a convergence entre les États membres sur la nécessité d'une **implication plus grande du secteur privé** dans les systèmes d'éducation et/ou de formation professionnelle et dans la formulation des politiques d'éducation et de formation pour tenir compte des besoins du marché et des circonstances locales, sous forme, par exemple, de l'encouragement de la collaboration des entreprises avec les systèmes d'éducation et de formation et de l'intégration de la formation continue par les entreprises dans leurs plans stratégiques.

Parmi des améliorations spécifiques des systèmes de formation, les suggestions suivantes sont faites:

- la transition du système éducatif au travail devrait être facilitée par le biais d'une **formation plus pratique** et de l'apprentissage, ainsi qu'en assurant un niveau minimal plus élevé avant de quitter les systèmes éducatifs;
- l'enseignement pourrait être rationalisé en prévoyant des formations générales moins longues et répondant plus aux besoins du marché, et ce en promouvant la formation

professionnelle comme alternative à l'université;

- une **meilleure coordination** devrait être assurée entre les actions des différents organismes et administrations avec des responsabilités en matière de formation et du marché du travail.

Dans le cadre des dispositions du traité sur l'Union européenne, il est proposé que la Communauté concentre son action dans la promotion de la coopération entre États membres et le soutien des stratégies nationales pour améliorer la performance et la qualité de la formation, dans la création d'un espace d'éducation ouvert dans la Communauté, par le biais d'une plus grande reconnaissance des qualifications, et dans la poursuite des programmes communautaires visant à donner une dimension européenne à la formation.

7.3. Le diagnostic

Avant tout, il faut bien garder à l'esprit que la situation se présente de façon très différente d'un État membre à un autre. Dans certains États membres, l'état de l'éducation de base est satisfaisant, tandis que le niveau de formation professionnelle demeure insuffisant. Dans d'autres États membres, c'est la formation continue qui est faible, tandis que la formation de base est excellente. Enfin, dans certains cas, la formation continue est assurée, mais la formation initiale est déficiente.

L'évaluation de la situation actuelle de la Communauté dans ce domaine aboutit à un tableau contrasté, mêlant des éléments de faiblesse et un certain nombre de points positifs.

a) Faiblesses

Les éléments de faiblesse majeurs peuvent être identifiés sur la base des critiques le plus souvent adressées aux systèmes d'éducation et de formation par les milieux industriels, les parents d'élèves, les observateurs sociaux, etc. La première d'entre elles est le **niveau moyen comparativement faible de formation dans la Communauté, plus particulièrement la quantité trop importante de jeunes quittant le système scolaire sans la formation de base indispensable**. Dans la Communauté, le pourcentage du total du groupe d'âge normal

quittant le système scolaire avec un diplôme secondaire du deuxième cycle est de 42 %. Il est de 75 % aux États-Unis et de 90 % au Japon. La proportion, dans une classe d'âge donné, de jeunes dans l'enseignement supérieur, est en moyenne de 30 % dans la Communauté, pour 70 % aux États-Unis et 50 % au Japon.

À ce problème est directement lié celui de l'échec scolaire, **facteur de marginalisation et d'exclusion économique et sociale d'impact particulièrement important, et en progression croissante**. Dans la Communauté, de 25 à 30 % des jeunes, victimes de cet échec, quittent le système scolaire sans posséder les bases suffisantes pour s'insérer correctement dans la vie active. Pour une part significative, ce sont eux qui alimentent la population des jeunes chômeurs de longue durée.

Comme le met en évidence la conjugaison, étonnante à première vue, d'un taux de chômage élevé et d'un déficit en qualifications dans plusieurs domaines, une deuxième catégorie de faiblesses, à l'origine de la deuxième population importante de chômeurs, sont, dans un contexte d'accélération des connaissances et d'obsolescence de plus en plus rapide des technologies et des modes d'organisation du travail, **le développement encore insuffisant des systèmes et des filières de formation continue**, l'inégalité d'accès à ce type de formation, les possibilités limitées dans ce domaine pour les travailleurs employés dans les PME, etc.

Bien que le problème d'adaptation des qualifications se pose essentiellement pour les compétences aux niveaux inférieur et intermédiaire, **un déficit réel se manifeste, par ailleurs, dans un certain nombre de domaines liés aux applications de la science et de la technologie et aux interactions de celles-ci avec le fonctionnement social**: technologies de l'information; applications des biotechnologies; applications des réglementations dans le domaine de l'environnement; qualifications combinant compétences techniques et compétences en matière de gestion, etc.

Avec un système universitaire confronté, depuis le début des années 70, au défi d'absorber une quantité croissante d'étudiants, tout en maintenant la qualité de l'enseignement, et un enseignement professionnel victime de sa marginalisation et objet d'une désaffection croissante, les systèmes de formation et d'édu-

cation les plus développés des pays de la Communauté sont, en d'autres mots, soumis à des contraintes de plus en plus fortes. Ils ploient sous le poids conjugué de nouvelles attentes (accroître le capital de formation initial et la capacité d'adaptation des individus aux changements professionnels et sociaux tout au long de leur vie) et d'anciennes missions (socialiser les individus, transmettre les valeurs fondamentales de la citoyenneté).

À ces caractéristiques observables à des degrés divers dans les différents pays, mais en moyenne présentes à un niveau significatif dans l'ensemble de la Communauté, se superposent un certain nombre de **faiblesses au niveau proprement européen: inexistence d'un véritable marché européen des qualifications et des professions; manque de transparence mutuelle et reconnaissance limitée des titres et des compétences à l'échelle de la Communauté; absence d'un véritable espace européen de l'enseignement ouvert et à distance**.

b) Aspects positifs

À ces faiblesses et insuffisances, on opposera toutefois un certain nombre de points positifs et d'évolutions encourageantes.

Au cours des dernières années, une série de **sauts qualitatifs et quantitatifs importants** ont ainsi été opérés dans la majorité des États membres: élévation générale du niveau de formation de la population; augmentation du taux de scolarisation; reprise ou développement de la croissance des investissements dans le domaine de l'éducation; augmentation de l'encadrement enseignant. **Des réformes parfois profondes des systèmes universitaires et des politiques et des structures d'enseignement** ont été conçues et mises en œuvre, dont les effets devraient se faire sentir tout au long des années 90: implication croissante du secteur privé; décentralisation de la gestion des systèmes éducatifs; multiplication des initiatives locales et régionales.

Ces mesures sont allées de pair avec des modifications d'attitudes se traduisant par un **rapprochement** (non sans risques parfois) **des systèmes éducatifs et du monde de l'entreprise**, les représentants du premier témoignant d'un souci croissant de dispenser des formations préparant l'intégration dans le

monde du travail; les responsables du second réalisant l'importance, avec le développement de nouvelles formes d'organisation du travail et de décentralisation des responsabilités, de l'éducation générale, à côté des connaissances purement professionnelles.

Sur la base des actions ainsi engagées, dans le prolongement des efforts entrepris, mais en portant ceux-ci à un niveau plus significatif, les États membres et la Communauté devraient à présent procéder à une adaptation du système d'éducation et de formation européen.

7.4. Éléments de réforme dans les systèmes d'éducation et de formation professionnelle

a) Objectifs généraux et grandes orientations

Le principe fondamental des différentes catégories d'actions à entreprendre devrait être celui de la valorisation du capital humain tout au long de la vie active, en partant de l'éducation de base et en s'appuyant sur la formation initiale pour enchaîner ensuite sur la formation continue. C'est par la généralisation de la pratique la meilleure dans les différents États membres à ces différents stades qu'on aboutira au développement d'un système d'éducation et de formation de la qualité requise.

Pour lutter contre le chômage des jeunes sans qualifications, l'objectif devrait être de mettre en place des systèmes et formules permettant d'**assurer à la fois une formation de base solide de niveau suffisant et la liaison entre la formation scolaire et la vie active**. Les compétences fondamentales indispensables à l'insertion sociale et professionnelle couvrent à la fois une maîtrise accomplie des connaissances de base (connaissances linguistiques, scientifiques, etc.) et des compétences de caractère technologique et social: capacité d'évoluer et d'agir dans un environnement complexe et à haute densité technologique marqué, plus particulièrement, par l'importance des technologies de l'information; capacités de communication, de contact et d'organisation. Elles recouvrent surtout la capacité, fondamentale, d'acquérir de nouvelles connaissances

et de nouvelles compétences, d'**«apprendre à apprendre» tout au long de sa vie**. Le parcours professionnel s'effectuera dans une logique de progression continue des compétences.

Afin de ménager une transition plus aisée et plus efficace avec la vie active, **les formules d'apprentissage et de stage en entreprise**, permettant l'acquisition des compétences dans le milieu professionnel lui-même, **devraient être développées et systématisées**. En complément de l'apprentissage, la **formation professionnelle** initiale dans des centres de formation spécialisée devrait être considérablement développée, en alternative éventuelle à l'université. Des **formations plus courtes et pratiques** devraient être encouragées, en préservant, toutefois, un niveau de connaissances générales permettant une adaptabilité suffisante et évitant l'hyperspécialisation.

Dans leurs efforts pour concevoir et mettre en œuvre des actions d'éducation et de formation adaptées à la relance de la croissance et de l'emploi, la Communauté et les États membres doivent, par ailleurs, partir du constat suivant: 80 % de la main-d'œuvre européenne de l'an 2000 se trouve aujourd'hui déjà sur le marché du travail. Au centre de toutes les initiatives, doit donc impérativement se trouver **l'idée du développement, de la généralisation et de la systématisation de l'éducation permanente et de la formation continue**. Les systèmes de formation et d'éducation doivent être repensés en fonction du besoin croissant, appelé à se développer encore dans l'avenir, **de recomposition et de reconstruction permanentes des connaissances et des savoirs**. La mise en place de systèmes plus flexibles et ouverts de formation et le développement des capacités d'adaptation des individus seront en effet de plus en plus nécessaires à la fois aux entreprises, pour mieux exploiter les innovations technologiques qu'elles mettent au point ou dont elles font l'acquisition, et aux individus eux-mêmes, dont une proportion importante risque de devoir changer quatre ou cinq fois d'activité professionnelle au cours de leur vie.

Dans cette adaptation, des systèmes d'éducation et de formation sont appelés à jouer un rôle important. Une pénurie importante se manifeste dans la Communauté pour certaines catégories de techniciens supérieurs, comme les techniciens capables de maintenir

des systèmes de fabrication flexible ou des systèmes de contrôle des émissions polluantes dans les entreprises. Dans plusieurs disciplines de pointe, l'Europe ne dispose, par ailleurs, pas encore des ressources humaines nécessaires pour l'exécution de recherches de haut niveau. C'est par les efforts conjugués des établissements de formation spécialisée et d'enseignement supérieur que ces déficiences seront surmontées. **La coopération entre les universités et le monde économique** représente, en outre, une voie fondamentale de transmission des connaissances, un vecteur d'innovation et un facteur d'accroissement de la productivité dans les secteurs en développement, potentiellement créateurs d'emplois.

Aux **universités**, il convient également de donner les moyens de jouer le rôle qui leur revient dans le développement de l'éducation continue et de la formation permanente. En association avec des partenaires publics et privés aux niveaux national et régional, elles peuvent jouer un **rôle de promoteur de la formation permanente** par des actions en matière, par exemple, de formation des formateurs, de requalification du personnel enseignant du primaire et du secondaire, de recyclage du personnel d'encadrement intermédiaire et supérieur, etc.

Pour donner à ces actions leur pleine puissance opérationnelle, les initiatives prises dans ce domaine doivent pouvoir s'appuyer sur une **anticipation correcte et suffisamment précoce des besoins en qualifications**, par l'identification des domaines en développement et des nouvelles fonctions économiques et sociales à assurer, et du type de compétences nécessaires pour leur exercice. Sans permettre un ajustement en temps réel (un délai d'adaptation étant inévitable), l'organisation à une échelle aussi vaste que nécessaire d'études dans ce domaine et la mise en place d'instruments d'observation et de mécanismes de transfert des informations recueillies vers le système éducatif devraient permettre de réduire au minimum le décalage entre compétences requises et disponibles.

Pour mener à bien cette entreprise d'adaptation du système éducatif et de formation et mettre en œuvre les actions décrites, **il ne s'agit pas seulement, ni partout également, d'augmenter les moyens publics affectés à ce domaine**. C'est plutôt à une **réorganisation**

des ressources éducatives qu'il convient de procéder en liaison avec l'action des services d'emploi.

De manière générale, **le secteur privé — et plus particulièrement les entreprises — devrait s'impliquer davantage dans les systèmes de formation professionnelle**. Pour faciliter cette plus grande implication, des **incitatifs appropriés (de nature fiscale et légale)** devraient être développés. **La dimension de la formation devrait être intégrée dans les plans stratégiques des entreprises**. La réaffectation d'une proportion significative des moyens consacrés à l'indemnisation des chômeurs vers des actions de formation devrait être également envisagée. Pour permettre une allocation globale optimale, **une meilleure coordination entre l'offre publique et l'offre privée de formation devrait être assurée**.

Aux pouvoirs publics, il reviendrait essentiellement, au-delà de leur rôle incitatif et de leur tâche d'encadrement général des actions, de **fixer des orientations et des indications claires sur les objectifs à atteindre aux différents niveaux**.

Les systèmes d'éducation et, surtout, de formation continue se sont, par ailleurs, développés au cours des deux dernières décennies dans un contexte où le temps de vie était dominé par le temps de travail. Sous l'effet des hausses constantes de productivité, on assistera à une diminution supplémentaire du temps de travail et à un rééquilibrage entre celui-ci et le temps de formation. Des pistes nouvelles s'ouvrent pour un **couplage entre aménagement des temps de travail et développement de la formation**, qu'il conviendrait d'explorer et d'exploiter. Des expériences en ce sens, basées, notamment, sur des accords entre les acteurs concernés dans les entreprises, devraient être multipliées, évaluées et, le cas échéant, généralisées.

b) Les moyens spécifiques

i) Action au niveau des États membres ou en concertation

En concertation au niveau européen, voire dans un cadre et avec l'aide d'instruments communautaires, les États membres devraient exploiter dans le sens indiqué les in-

struments dont ils ont la maîtrise. Un aspect central devrait être le **développement de véritables politiques de formation associant les pouvoirs publics, les entreprises et les partenaires sociaux**. Afin d'assurer, au niveau européen, une transparence suffisante, de permettre aux différents États membres de bénéficier de l'expérience accumulée dans les autres et d'ajuster leurs actions à celles entreprises ailleurs, les politiques et les stratégies mises en œuvre devraient donner lieu à **publication à intervalles réguliers** et à communication à grande échelle de **documents d'intention, de description et d'évaluation**.

Un accent particulier devrait être mis sur la **formation continue du personnel dans les PME**, qui constituent une partie appréciable des entreprises dans la Communauté et représentent un potentiel innovateur non négligeable. Les **autorités régionales et locales** ont ici incontestablement un rôle particulier à jouer, en mettant en place des mécanismes de promotion des partenariats locaux en matière de formation continue et de requalification des travailleurs.

D'emploi moins contraignant pour les budgets publics que le financement direct, les **instruments fiscaux** dont les États membres ont la maîtrise devraient également être mis à contribution (allègement des charges sociales pour les entreprises organisant des actions de formation, etc.). Les **systèmes d'indemnisation du chômage devraient être adaptés** et des formules mises au point, permettant de **réaffecter une partie de ces crédits vers les actions de formation**, plus particulièrement pour les chômeurs de longue durée et les jeunes abordant le marché du travail sans qualifications.

Des **systèmes généralisés et polyvalents de «crédits à la formation» («chèques-formation»)** — capital reçu par chaque jeune et dispensable dans des conditions souples tout au long de sa vie active pour l'acquisition de connaissances nouvelles et la mise à jour de ses compétences — devraient être mis en place. Ces systèmes existent aujourd'hui dans certains États membres, limités toutefois dans leur ampleur et par la population visée. Des formules plus ambitieuses et de portée plus générale devraient être explorées et développées sur la base des modèles correspondant le mieux aux différentes cultures nationales: droit légal à des «congs formation» au coût

supporté par l'État; intégration du droit à la formation dans les conventions collectives, etc. Dans ce contexte, des **systèmes de couplage avec les initiatives prises en matière d'accroissement de la flexibilité des conditions de travail et de partage du temps de travail** devraient être étudiés et expérimentés.

En partenariat universités/pouvoirs publics/entreprises, des systèmes de formation initiale ou continue dans les domaines correspondant aux compétences technologiques et sociales appelées par les fonctions et métiers en développement devraient être mis en place (formations multidisciplinaires; formation au travail dans un environnement à forte densité en technologies de l'information; compétences hybrides, techniques et de gestion). Un aspect central devrait être le développement de la **formation par les nouvelles technologies**, et notamment les technologies de l'information susceptibles de contribuer à améliorer la qualité et la diversité de l'éducation de base et de la formation en apportant des éléments de modularité et d'interactivité.

Dans le prolongement et en suivant le modèle des mesures prises par certains États membres, les pays de la Communauté devraient également mettre en œuvre les dispositions nécessaires pour **accroître la flexibilité des différents segments des systèmes d'enseignement et la décentralisation de la gestion des systèmes éducatifs**; dans certaines limites, et en tenant compte des risques d'accroissement des inégalités et d'érosion de la vocation humaniste et culturelle de l'enseignement, il s'agirait aussi d'élargir les possibilités de choix des étudiants, et de stimuler l'émulation entre les établissements d'enseignement supérieur.

ii) Action de la Communauté

En soutien et en complément à l'ensemble de ces actions, la Communauté pourrait et devrait prendre un certain nombre d'initiatives spécifiques. On peut regrouper celles-ci autour de **trois grands axes**.

Dans le prolongement des programmes et dispositions réglementaires adoptés jusqu'ici, et dans le contexte de la mise en œuvre des orientations pour les futurs programmes en matière d'éducation et de formation, le premier objectif devrait être de **développer davantage encore**

la dimension européenne de l'éducation: élévation de la qualité de la formation et promotion de l'innovation éducative par la multiplication des échanges d'expériences et d'informations sur les bonnes pratiques et le développement de projets conjoints; création d'un véritable espace et d'un marché européen des qualifications et des formations par l'amélioration de la transparence et le développement de la reconnaissance mutuelle des qualifications et des compétences; promotion de la mobilité des enseignants, des étudiants et des personnes en formation à l'échelle européenne, mobilité physique et cette mobilité «virtuelle» qu'autorisent les nouvelles technologies de communication; développement de bases de données et de bases de connaissances communes sur les besoins en qualifications; recherches comparées sur les méthodologies et les politiques suivies; amélioration de l'interopérabilité des systèmes d'enseignement à distance et de la standardisation des nouveaux outils décentralisés de formation multimédia, etc.

En liaison avec les mesures prises au niveau communautaire en matière de politique so-

ciale et de politique de l'emploi, et en concertation avec les États membres, la Communauté devrait **mettre en place un cadre politique pour les mesures, à moyen et long termes, de couplage des systèmes de formation continue et de crédit à la formation avec les mesures d'accroissement de la flexibilité et de réduction du temps de travail.**

De manière générale, afin de faciliter la construction d'un nouveau modèle de croissance, de compétitivité et d'emploi, où l'éducation et la formation joueraient un rôle central, et de garantir l'indispensable égalité des chances et le développement en cohérence des trois dimensions, éducative, de formation et culturelle, du système d'éducation et de formation européen, la Communauté devrait **fixer de manière ferme et lisible les exigences essentielles et les objectifs à long terme pour les actions et politiques menées dans ce domaine.** Dans ce contexte, un signal important pourrait être donné, et un effet de sensibilisation obtenu, en proclamant et en organisant (par exemple en 1995) une «Année européenne de l'éducation».

Chapitre 8

Transformer la croissance en emplois

8.1. Introduction

Si elle veut atteindre ses objectifs en matière de création d'emplois et de réduction du chômage, la Communauté aura besoin d'une **croissance économique qui soit à la fois soutenue et créatrice d'emplois**.

Pour cela, il faudra **modifier les politiques économiques et sociales** ainsi que le **contexte général de l'emploi** que définissent, notamment, la structure du marché du travail et l'ensemble des **incitations** d'ordre fiscal ou liées à la sécurité sociale. Cela implique de nouveaux modes de participation et de nouvelles relations entre ceux qui effectuent les changements requis et ceux qui en subissent les effets.

Créer davantage d'emplois quels que soient les taux de croissance économique que la Communauté puisse atteindre exige une **nouvelle solidarité**, à la fois entre ceux qui ont du travail et ceux qui n'en ont pas et entre ceux qui tirent leur revenu du travail et ceux qui le tirent du capital.

Dans le même temps, la Communauté doit améliorer sa **compétitivité à long terme** et se garder de réagir de façon disproportionnée aux variations à court terme de la compétitivité des prix dues aux caprices des taux de change. Ce qui veut dire à la fois **investir dans les personnes** et mener une politique active de **développement de nouvelles activités économiques et de création d'emplois** dans les secteurs qui sont compétitifs sur les plans national et international.

Le présent chapitre reconnaît la nécessité d'**accroître l'efficacité du marché du travail** et des politiques en la matière. Il reconnaît aussi le fait que le **marché à lui seul ne peut pas résoudre** les problèmes de création d'emplois, de chômage et les difficultés sociales associées que rencontre la Communauté. En élaborant les politiques fiscales, mais aussi sociales et concernant le marché du travail, il faut tenir

pleinement compte des **coûts réels du chômage tant pour les sociétés que pour les économies**.

Cela implique des changements importants, mais pas une déréglementation pure et simple des marchés du travail en Europe. En fait, cela exige la mise au point d'un **système nouveau, rationnel et simplifié de réglementation et d'incitations** qui encouragera la création d'emplois sans faire supporter le poids du changement à ceux qui sont déjà en position de faiblesse sur le marché du travail.

Tous les États membres connaissent de graves problèmes de chômage à court terme. L'ampleur de ces problèmes ne devrait cependant pas distraire la Communauté de ses tâches à plus long terme. La fin de la récession ne signifiera pas la fin des problèmes d'emploi. Les préoccupations à court terme devraient être mises en balance avec **deux impératifs à plus long terme**: accroître les possibilités d'emploi et conjuguer progrès économique et progrès social.

L'approche et les propositions décrites dans le présent chapitre vont dans le sens de la stratégie à moyen terme de «**passage au XXI^e siècle**». Afin d'atteindre ces objectifs et de doser comme il convient les politiques et leurs modalités d'application, il sera essentiel d'obtenir la participation active du plus large éventail possible d'acteurs économiques et sociaux à tous les niveaux. Les initiatives venant de la base doivent être encouragées autant que possible. Les partenaires sociaux, particulièrement, ont là une occasion importante, qui est aussi une grande responsabilité, de **travailler ensemble de façon nouvelle** pour trouver des solutions novatrices, y compris au niveau européen, grâce au dispositif mis en place dans le cadre du protocole sur la politique sociale.

8.2. Opinion des États membres

Tous les États membres conviennent dans leurs contributions, avec des nuances toutefois, sur le **diagnostic** concernant le niveau élevé du chômage dans la Communauté: le chômage et la création insuffisante d'emplois sont dus principalement à des **causes structu-**

relles, auxquelles se sont ajoutés les effets de la présente récession.

Il y a unanimité en ce qui concerne le **mauvais fonctionnement des marchés du travail**. Des rigidités sont causées par le manque de flexibilité du marché du travail, notamment en termes d'organisation du temps de travail, de salaires et de mobilité, et par le manque d'adaptation de l'offre de travail aux besoins du marché, en particulier en ce qui concerne les qualifications de la force du travail. Ces rigidités sont à l'origine de coûts relativement élevés du travail, qui ont augmenté à un rythme beaucoup plus rapide dans la Communauté que chez nos principaux partenaires. Ces coûts élevés incitent les entreprises à effectuer leurs ajustements aux conditions de l'économie en jouant sur le facteur travail et, dès lors, favorisent une substitution du travail par une plus grande intensité de capital.

Des systèmes et réglementations destinés à la protection sociale ont donc eu, du moins partiellement, des effets négatifs sur l'emploi, car ils ont principalement protégé ceux qui avaient déjà un travail en rendant leur position plus solide et en consolidant certains avantages. En effet, ces systèmes ont agi comme un obstacle à l'embauche des nouveaux entrants dans le marché de l'emploi ou à l'égard des chômeurs. Plusieurs États membres parlent, à cet égard, d'un double standard de traitement où les sans-emploi seraient défavorisés.

D'autres facteurs défavorables à l'emploi sont également cités. Parmi eux se trouvent un niveau important de coûts non salariaux, notamment sous forme de prélèvements obligatoires, et une incitation insuffisante au travail à cause de systèmes de protection sociale et des organismes responsables de l'emploi inadaptés. Certains États membres citent aussi la concurrence par des pays à faible coût de main-d'œuvre comme une cause ayant contribué à la perte d'emplois, surtout dans des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre ou à main-d'œuvre non qualifiée.

S'il y a convergence entre les États membres sur le diagnostic, il y a également un large accord en ce qui concerne les remèdes. Il n'y a pas de remèdes miracles, mais un besoin de **réformer en profondeur le marché du travail** par le biais de l'introduction d'une plus grande

flexibilité de l'organisation du travail et de la distribution du temps de travail, une réduction des coûts du travail, la promotion de meilleures qualifications et des politiques actives du travail. Il y a aussi une grande convergence en ce qui concerne la nécessité de conserver les systèmes de protection sociale. Enfin, il est fait référence à la priorité de la lutte contre le chômage des jeunes et le chômage de longue durée ainsi que contre l'exclusion sociale.

L'introduction de plus de **flexibilité** devrait se faire en matière d'**organisation du travail**, par exemple en enlevant des obstacles qui rendent plus difficile ou coûteux l'emploi à temps partiel ou des contrats à durée déterminée et en facilitant une meilleure adaptabilité des carrières aux situations personnelles ou en facilitant une entrée progressive à la retraite. Pour ce qui concerne la **distribution du temps de travail**, des suggestions sont faites sur l'annualisation des heures de travail ou en matière de réduction des heures de travail en temps de récession. Des obstacles à la mobilité — sectorielle, géographique ou à l'intérieur des entreprises — devraient aussi être levés. L'accroissement de la flexibilité devra se refléter dans les réglementations et les systèmes de négociation collective, en facilitant une plus grande adaptation aux caractéristiques des marchés locaux et des entreprises.

En ce qui concerne la **réduction des coûts du travail**, des suggestions sont faites, par exemple, pour établir un lien entre le niveau des salaires et la performance des entreprises et la productivité pour promouvoir l'embauche des jeunes et comme alternative aux licenciements en temps de récession. Plusieurs États membres font appel à la modération salariale pour tenir compte des circonstances économiques soit locales, soit sectorielles, soit générales, pour améliorer la compétitivité et contenir l'inflation, ainsi que pour favoriser l'emploi. Cependant, certains États membres indiquent qu'une modération salariale devrait tenir compte de la nécessité d'éviter une contraction excessive de la demande.

Une majorité d'**États membres** se réfèrent, dans leurs contributions, à ce sujet. Ils suggèrent une diminution des contributions sociales, avec des modalités diverses, notamment en concentrant les réductions des contributions sur les emplois non qualifiés. Parmi les suggestions faites pour compenser la perte de

revenus, on relève la possibilité de l'imposition de taxes sur les activités ou produits polluants, l'énergie ou les ressources naturelles rares, ou la promotion de systèmes d'assurance privés. L'introduction d'éventuelles «taxes vertes» est perçue cependant d'une façon non uniforme, certains États membres ayant des réserves quant aux effets de telles taxes sur la compétitivité internationale.

Pour faciliter l'**emploi des jeunes**, il est suggéré d'introduire une plus grande flexibilité en ce qui concerne le salaire minimal, des cotisations sociales réduites ou d'autres termes du contrat, par exemple par le biais de l'introduction de modalités souples d'apprentissage, de formation ou de pratiques.

Les idées avancées par rapport aux **politiques actives de travail** se concentrent sur trois volets. Certaines se réfèrent aux **services d'emploi**, tels que le renforcement du rôle des agences d'emploi qui devraient mieux servir leur fonction, à savoir approcher l'offre et la demande de travail, par une meilleure liaison avec les entreprises et les marchés locaux, ou l'établissement d'agences d'emploi privées. Le développement d'activités de services à main-d'œuvre intensive, y compris par une plus grande libéralisation, ainsi que de **nouvelles activités**, par exemple dans les domaines social, culturel, de santé, de l'environnement et de la qualité de la vie en général, est présenté par une majorité d'États membres comme offrant des perspectives d'emploi considérables. Finalement, plusieurs États membres appellent à un **examen des systèmes de protection** afin d'assurer qu'ils offrent des incitations à l'emploi, une meilleure adaptation des prestations à la situation du marché et un meilleur ciblage des dépenses pour les concentrer sur ceux qui en ont réellement besoin.

Plusieurs États membres suggèrent l'introduction d'une analyse coût/bénéfice pour des initiatives législatives communautaires dans le domaine social.

Finalement, en ce qui concerne les **instruments** pour articuler ces réformes importantes, les États membres mettent l'accent sur la nécessité d'un consensus social et d'une attitude coopérative de toutes les parties concernées; certains d'entre eux proposent la recherche d'un consensus à niveau communautaire.

8.3. Nature et ampleur du problème

a) *Un chômage déclaré et non déclaré élevé*

Au cours des trois dernières années, le **chômage déclaré dans la Communauté a fortement augmenté**. Il touche maintenant près de 16 millions de personnes, soit environ 10,5 % des actifs recensés. **Tous les États membres sont atteints**, même si les niveaux de chômage varient considérablement de l'un à l'autre.

Cette augmentation du chômage fait suite à une période où il avait au contraire régressé, sous l'effet d'une croissance économique à la fois plus forte et stable. Cependant, même après quatre à cinq années de croissance régulière à la fin des années 80, où le chômage a atteint son niveau le plus bas depuis dix ans, il frappait **encore 12 millions de personnes, soit plus de 8 % de la population active**, 60 % seulement des personnes en âge de travailler possédant alors un emploi. De ce fait, sur les 10 millions d'emplois supplémentaires créés pendant cette période, 3 millions seulement ont été occupés par des chômeurs déclarés, les autres emplois étant pris par les nouveaux venus sur le marché du travail ou par ceux qui le réintègrent.

b) *Un faible taux d'emploi*

Le **taux d'emploi** en Europe, c'est-à-dire la proportion de sa population en âge de travailler qui travaille effectivement, est le plus bas du monde industrialisé. Il a de surcroît baissé ces vingt dernières années, passant d'un peu plus à un peu moins de 60 %. Par comparaison, les taux d'emploi au Japon et en Scandinavie sont restés constamment supérieurs à 70 %, tandis que celui des États-Unis, qui ont entamé les années 70 avec un niveau comparable à celui de la Communauté, s'est régulièrement accru pour atteindre aujourd'hui 70 %.

Les **différences de performance en matière de création d'emplois** entre la Communauté et les autres économies développées, de même qu'entre les États membres, sont beaucoup plus grandes que ne le laissent voir les différences de performance économique. Entre 1970

et 1992, l'économie des États-Unis a enregistré une croissance de 70 % en termes réels, soit un peu moins que la croissance de 81 % de la Communauté. Dans le même temps, pourtant, l'emploi a augmenté de 49 % aux États-Unis, contre **seulement 9 % dans la Communauté**. Quant au Japon, où l'économie a crû de 173 % par rapport à son niveau de 1970, l'emploi a augmenté de 25 %.

Dans la plupart des pays européens, le produit de la croissance économique est principalement **absorbé par ceux qui ont conservé un emploi**, et il existe un large groupe de personnes au chômage qui se trouvent exclues.

L'économie espagnole fournit le meilleur exemple de ce phénomène. Entre 1970 et 1992, elle a enregistré une croissance de 103 %. Malgré cela, l'emploi, en 1992, était inférieur de 0,3 % à son niveau de 1970. D'autres économies de la Communauté font apparaître elles aussi une **croissance relativement faible de l'emploi** par rapport à celle de la production. Pendant la période 1970-1992, la croissance totale de la production et celle de l'emploi ont été, respectivement, de 70 et de 11 % en Allemagne, de 77 et de 6 % en France, de 85 et de 18 % en Italie, et de 51 et de 3 % au Royaume-Uni.

Bien que les taux d'emploi dans la Communauté suivent dans une large mesure les niveaux de développement, les pays du Sud ayant des taux d'emploi qui avoisinent 50-55 %, il existe néanmoins de grandes **variations entre des économies présentant un même niveau de développement économique**. C'est ainsi que les Pays-Bas ont un taux d'emploi bien supérieur à celui de la Belgique, de même que le Portugal par rapport à d'autres économies du Sud comparables.

c) Les changements intervenus dans la durée du travail

Quand on examine les **changements intervenus dans la durée du travail** et le potentiel de création d'emplois qui peut en résulter dans la Communauté, on doit faire une **distinction** entre le volume de travail et le nombre de personnes occupées. Certains États membres ont jusqu'ici mieux réussi que d'autres à convertir un volume donné de travail en emplois, à la fois en réduisant la durée normale du travail par des moyens divers et en augmentant le nombre des emplois à temps partiel.

Les Pays-Bas sont allés **beaucoup plus loin** dans cette voie que les autres pays. En 1991, la durée hebdomadaire du travail des personnes occupées n'était que de 33 heures contre 39 heures dans l'ensemble de la Communauté. Au Danemark, le chiffre est aussi comparativement faible, moins de 35 heures par semaine. Dans l'un comme dans l'autre cas, les chiffres traduisent la proportion relativement élevée des personnes exerçant des activités à temps partiel, à savoir 33 % aux Pays-Bas et 23 % au Danemark, taux supérieurs à tous ceux que l'on rencontre ailleurs dans la Communauté.

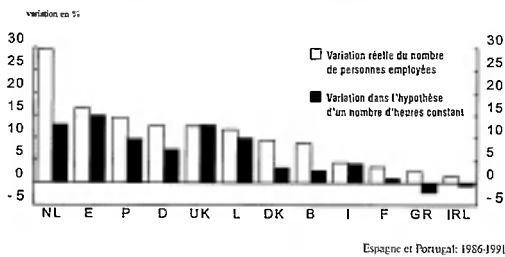
Entre 1983 et 1991, la plus longue période pour laquelle on dispose de données comparables, la durée hebdomadaire moyenne du travail n'a baissé que de 3 % dans l'ensemble de la Communauté, soit d'un peu plus d'une heure. Aux Pays-Bas, en revanche, la diminution a été de 13 %: en moyenne, la durée du travail hebdomadaire par personne avait ainsi baissé de cinq heures en l'espace de huit ans.

La diminution de la durée du travail dans la Communauté pendant les années 80 n'est pas importante dans la plupart des pays à l'exclusion des Pays-Bas. Cependant, elle semble avoir eu des effets sur le marché de l'emploi durant la période dans les pays du Nord hormis le Royaume-Uni. Le volume du travail effectué, en termes d'heures ouvrées totales, a augmenté de 2 % environ seulement au Danemark et en Belgique, mais, par le fait de la diminution de la durée moyenne du travail, le nombre des personnes occupées a progressé de 8 %. En Allemagne, le volume du travail s'est accru de 7 % et le nombre de personnes occupées, de 12 %. Aux Pays-Bas, l'augmentation des emplois de 30 % semble pour plus de la moitié attribuable à la réduction de la durée moyenne du travail.

L'expérience récente est **riche d'enseignements** pour le débat sur la répartition du travail et du revenu. De fait, il y a eu une redistribution dans les années 80 dans beaucoup d'États membres, mais ce n'est qu'aux Pays-Bas et peut-être aussi au Danemark qu'elle a été une **composante délibérée de la politique de création d'emplois** (se reporter au graphique 1). Il reste que le problème est complexe et que le potentiel de création d'emplois dépend d'un certain nombre de facteurs sociaux, fiscaux et réglementaires. À cela s'ajoute que

tous les pays ne sont pas bien placés pour agir de la sorte, surtout quand le niveau du revenu par habitant y est inférieur et que le revenu disponible à partager avec le travail est aussi inférieur.

Graphique 1 — Contribution des réductions des heures travaillées à la croissance du nombre de personnes employées, 1983-1991



Le fait que la durée hebdomadaire moyenne du travail a diminué entre 1983 et 1991 dans tous les États membres, à l'exception du Royaume-Uni, signifie que le travail disponible a été réparti entre un plus grand nombre de personnes.

d) Les difficultés rencontrées par des catégories particulières de personnes

Le taux de chômage des **jeunes** (de moins de 25 ans) est le double de celui des adultes. Il s'échelonne cependant de moins de 10 % en Allemagne et au Luxembourg à 20-30 % dans beaucoup de pays du Sud de la Communauté mais aussi en France et en Irlande.

Dans la Communauté, l'incidence du **chômage dans la population active féminine** est beaucoup plus importante que chez les hommes. En mai 1993, le taux de chômage des femmes s'établissait en moyenne à plus de 12 %, contre environ 9 % pour les hommes.

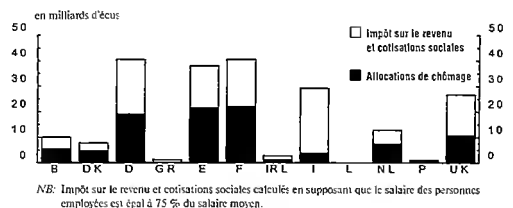
Le **chômage de longue durée** est devenu endémique dans la Communauté. Plus de la moitié des chômeurs restent sans emploi pendant une période d'une durée supérieure à un an. C'est un problème extrêmement aigu pour les jeunes dans le Sud, où ils représentent plus de

50 % des chômeurs de longue durée. Dans le Nord, le phénomène affecte surtout les hommes, et en particulier les travailleurs d'âge moyen non qualifiés qui ont perdu leur emploi à la fermeture de leur entreprise. Dans ces régions, le chômage des jeunes ne représente que 15 à 25 % du total.

8.4. Chômage: coûts et causes

Les **coûts économiques et sociaux de ce chômage** sont énormes. Ils ne comprennent pas seulement les dépenses directes afférentes aux prestations sociales servies aux chômeurs, mais également la perte des recettes fiscales qui seraient tirées du revenu des chômeurs s'ils travaillaient, la charge croissante sur les services sociaux, la montée de la pauvreté, du crime et de la maladie et la proportion croissante d'échecs scolaires.

Graphique 2 — Coût du chômage dans les États membres



Le coût que représentent les allocations de chômage et la perte de recettes provenant de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales atteint un niveau significatif dans la plupart des États membres. Pour toute la Communauté, le coût de ces deux éléments est estimé à 210 milliards d'écus en 1993, soit près de 4 % du PIB communautaire. Du fait de la diminution du produit des impôts indirects et de tous les coûts sociaux liés au chômage, le coût véritable est encore supérieur à ce chiffre.

Le graphique 2 fait apparaître les **coûts directs du chômage** dans chaque État membre. Ces coûts comprennent les montants versés en prestations de chômage et la perte de revenu,

c'est-à-dire les montants correspondant aux impôts et aux cotisations sociales qui seraient payés par les chômeurs s'ils avaient un emploi. Pour l'Allemagne, par exemple, les chiffres font apparaître que le chômage **coûtera à l'État** 40 milliards d'écus en 1993 — 19 milliards de prestations sociales et 21 milliards de perte de revenu. Sur la base des estimations qui en ont été faites, le chômage dans la Communauté coûtera aux États plus de 200 milliards d'écus en 1993, ce qui correspond au PIB de la Belgique. Ces coûts, relevons-le, ne prennent pas en considération les coûts sociaux plus larges mentionnés précédemment.

Le chômage que connaît actuellement la Communauté s'explique en partie par un **taux de croissance** insuffisant et en partie par les rigidités du marché du travail.

La lenteur de la croissance ne s'est pas seulement traduite par de faibles taux de création d'emplois. Elle a aussi **freiné le processus d'ajustement structurel**. Avant 1973, la création d'emplois nouveaux dans des secteurs porteurs était suffisamment forte pour absorber les personnes qui perdaient leur emploi dans l'agriculture et des activités en déclin, et le chômage se maintenait le plus souvent en dessous de 2 à 3 %.

Depuis 1973, la création d'emplois dans les secteurs porteurs s'est beaucoup ralentie. **La redistribution du travail est devenue beaucoup plus difficile**, parce que les possibilités alternatives d'emploi sont insuffisantes, que les entreprises sont limitées dans leurs efforts pour réorienter la main-d'œuvre occupée dans des activités en déclin vers des activités en expansion et que **les nouvelles technologies ont un impact important** en se substituant à la main-d'œuvre, et ce tout particulièrement dans les métiers manuels et peu qualifiés.

Même si l'emploi dans les industries manufacturières a recommencé à progresser pendant la période de forte croissance qui a marqué la fin des années 80, la tendance longue de l'emploi dans les industries de transformation, y compris l'agriculture, a été à la baisse. L'emploi dans les activités de service a augmenté, **compensant, en partie**, les disparitions observées ailleurs dans l'économie. Certains signes donnent néanmoins à penser que cette progression ne sera plus aussi rapide qu'elle ne l'a

été jusque-là. Les services représentent maintenant dans toutes les économies développées une composante tellement importante que le revenu tiré des gains de productivité dans la production de biens ne sera pas suffisamment élevé pour financer la création d'emplois dans le reste de l'économie. Tout nouveau gain devra désormais résulter d'une meilleure productivité dans le secteur des services lui-même. Ces gains sont, en effet, possibles et peuvent procéder d'un **bon dosage des technologies de l'information et des nouvelles méthodes d'organisation** aussi bien que des pressions concurrentielles qui s'exercent sur les activités de service qui sont exposées à la concurrence internationale ou qui représentent un facteur de production important pour d'autres entreprises.

Par le fait de cette restructuration considérable du secteur des services, le chômage va sans doute aussi affecter des personnes ayant un **niveau d'instruction supérieur**, et non plus seulement la population active peu qualifiée et non formée. Et il y a là de nouveaux défis à relever pour maîtriser le chômage.

Par ailleurs, les économies des États membres et les marchés du travail ont été lents à s'adapter à d'autres changements structurels. Il y a, entre autres, les effets de **l'industrialisation soutenue des parties moins développées du monde**, avec la relocalisation éventuelle d'activités qui s'ensuit. Il y a aussi les **effets de l'intégration communautaire**, avec, d'une part, l'achèvement du marché unique qui pousse à la rationalisation, à la restructuration et à la relocalisation des activités et, d'autre part, la convergence progressive des économies des États membres riches et moins riches. Tous ces développements impliquent que le marché du travail doit également s'adapter à la situation.

L'inflexibilité du cadre réglementaire est également un facteur important. Les marchés du travail n'offrent pas une flexibilité suffisante pour assurer le meilleur usage des ressources humaines. Ils sont inhibés par des restrictions affectant l'organisation du temps de travail et le travail à temps partiel ainsi que par des barrières à la mobilité géographique, structurelle ou intra-entreprise.

Les systèmes et réglementations de protection sociale et de protection des travailleurs ont

protégé essentiellement ceux qui étaient déjà actifs, rendant parfois l'accès au travail plus difficile aux nouveaux entrants. Un marché du travail dual s'est ainsi développé, reflété en particulier par de hauts niveaux de chômage. Cette dualité existe aussi au niveau du travail temporaire vis-à-vis du travail permanent ainsi qu'au niveau du travail à temps partiel vis-à-vis du travail à temps plein.

Les changements sociaux et démographiques sont aussi importants:

- la **diminution progressive de l'importance des ménages traditionnels** (mari, femme et enfants) comme principale unité économique et sociale dans la société et la participation accrue des femmes au marché du travail;
- des **changements démographiques**, la baisse de la natalité entraînant le vieillissement de la population. Si le phénomène n'a pas encore abouti au vieillissement de la population active, son effet étant compensé par la participation accrue des jeunes femmes, ce sera le cas après l'an 2000. Les changements démographiques exercent pourtant d'ores et déjà des pressions sur les budgets sociaux;
- un **déplacement dans les préférences des consommateurs et des politiques**, qui abandonnent progressivement l'offre publique de biens et de services au profit d'une offre plus privée, ce qui a entraîné une diminution des activités du secteur public et, partant, de l'emploi dans de nombreux secteurs de l'économie, y compris dans des secteurs où le potentiel de création d'emplois était grand.

8.5. Conséquences du changement

Ces différents facteurs économiques et sociaux ont globalement eu pour effet:

- d'**accélérer le rythme du changement nécessaire dans les structures de l'économie et du marché du travail** pour maintenir la compétitivité de la Communauté et donc préserver l'emploi et les revenus en termes réels;

- de modifier la composition de la main-d'œuvre communautaire et d'imposer des **changements majeurs dans l'organisation du marché du travail** aussi bien que dans les activités d'accompagnement — de la formation à l'assistance à l'enfance;
- de **limiter la capacité des États à intervenir** directement dans le processus de création d'emplois et de les obliger à tabler davantage sur la création des conditions de marché favorables et à fournir les mesures d'incitation appropriées pour développer l'emploi.

8.6. Nécessité de solutions novatrices

Face à un chômage constamment élevé dans la Communauté et à sa dimension structurelle de plus en plus évidente, certains observateurs ont défendu l'idée d'une **déréglementation systématique du marché du travail** — en particulier les règles de protection de l'emploi et de fixation des salaires — comme étant la seule solution pour rétablir l'équilibre sur le marché du travail.

La plupart des États membres se sont déjà en partie engagés dans cette voie, en privilégiant et en encourageant la modération salariale, en augmentant la flexibilité externe du marché du travail et en freinant le développement des dépenses sociales. Beaucoup d'entreprises les ont suivis dans cette voie en accroissant la flexibilité interne et en réduisant les coûts fixes de main-d'œuvre.

Par ailleurs, les actions gouvernementales ont traduit des **préoccupations plus larges** comme la nécessité de maintenir la paix sociale et la paix dans les entreprises et d'éviter le développement de la pauvreté dans les groupes qui sont déjà les plus vulnérables sur le marché du travail.

Les arguments ne sont pas seulement sociaux ou politiques. Le fait est que la **répartition des revenus a empiré** dans certains États membres. Ce sont là de bonnes raisons pour se montrer prudents avant de continuer à comprimer les revenus. La Communauté ne peut pas espérer remédier aux conséquences de la relocalisation internationale de nombreux emplois en faisant jouer la concurrence des

prix et des salaires. De nombreux problèmes de compétitivité des prix s'expliquent d'ailleurs par les mouvements erratiques des taux de change. Ces motifs plaident donc pour des **stratégies à long terme** plutôt que pour des solutions plus ponctuelles.

Quoi qu'il en soit, les solutions adoptées dans la plupart des États membres ont convergé en ce sens que les actions entreprises ont plus souvent été axées sur la réduction du chômage que sur la création d'emplois. Elles ont pris la forme de nombreux programmes pour l'emploi et de formation en faveur des chômeurs et de mesures spécifiques pour encourager l'embauche de groupes déterminés. Malheureusement, peu d'efforts ont été déployés pour **adapter l'environnement et les régimes juridiques et financiers**, qui déterminent le bon fonctionnement du marché de l'emploi, aux nouvelles réalités économiques et sociales ou pour **modifier les structures institutionnelles elles-mêmes**.

D'une manière générale, la façon dont sont prélevés les impôts et les cotisations sociales ne semble **pas du tout ou très peu tenir compte de leurs effets potentiels sur le niveau de l'emploi** et encore moins sur les effets potentiels qu'ils peuvent avoir, par exemple, en décourageant les entreprises à offrir des emplois aux travailleurs les moins formés et les moins payés.

À cela s'ajoute que beaucoup de **systèmes fiscaux nationaux** sont mal adaptés aux besoins actuels et à venir de l'emploi et que les mesures dissuasives et les obstacles administratifs au développement de formes flexibles ou variables de travail sont nombreux.

Les tentatives faites pour réduire les niveaux de protection de l'emploi et introduire plus de flexibilité sur le marché du travail ont souvent abouti au **développement d'un marché dual**: les uns ayant des emplois permanents garantis, les autres des emplois temporaires précaires.

Les pressions pour accroître la flexibilité du marché du travail sans mesures compensatoires ont, de surcroît, souvent **réduit plutôt qu'accru l'intérêt pour les entreprises et les particuliers à investir dans des actions nécessaires de formation et de réadaptation**, comme au demeurant l'absence d'incitations fiscales.

L'arsenal des mesures particulières et des mesures d'encouragement adoptées pour aider à réintégrer les chômeurs de longue durée, les jeunes, les femmes chefs de famille et les femmes revenant sur le marché du travail, les handicapés et les groupes défavorisés est devenu si complexe qu'il rend excessivement difficile les décisions d'embauche des entreprises.

L'incapacité de trouver des remèdes à ces problèmes fondamentaux est **au cœur des difficultés du marché du travail dans la Communauté**. Il est important de parvenir à un meilleur équilibre entre les mesures de lutte contre le chômage et la création d'emplois et de veiller à ne pas laisser aux seules forces du marché le soin de régler ces problèmes très complexes pour parvenir à une meilleure performance économique et une meilleure performance dans le domaine de l'emploi. Il est également important de reconnaître que tous ces facteurs, mais aussi la mauvaise orientation et la mauvaise interaction de la politique de l'emploi et d'autres politiques ont entravé le développement d'un marché du travail qui soit pleinement efficace.

8.7. Propositions d'action: grands objectifs

La Commission considère qu'un certain nombre de mesures supplémentaires de **réforme de la réglementation du marché de l'emploi** sont nécessaires. Cependant, ces actions doivent être accompagnées d'autres actions, visant notamment:

- **non plus seulement à réduire le chômage, mais plutôt à développer l'emploi;**
- à concentrer les efforts non pas sur les mécanismes du marché de l'emploi stricto sensu, mais sur le **système d'emploi au sens large**, en étant particulièrement attentives aux effets des facteurs financiers qui freinent la création d'emploi, comme la fiscalité et les prélèvements obligatoires;
- à accroître les **investissements de la Communauté en ressources humaines**, dont dépend finalement la compétitivité à long terme.

Le fait qu'un taux d'emploi supérieur peut être atteint avec un niveau donné d'activité

économique est amplement démontré non seulement par des exemples pris en dehors de la Communauté — États-Unis, Japon et Scandinavie —, mais également par les exemples communautaires. Le taux du Danemark est l'un des plus élevés au monde.

La **diversité des résultats** montre que les pistes possibles sont multiples. Le défi pour la Communauté est de parvenir à un **niveau élevé d'emploi** selon des modalités qui soient compatibles avec ses objectifs et ses critères économiques et sociaux généraux.

Toutefois, pour pouvoir répartir plus largement les possibilités de revenu et d'emploi entre ceux qui souhaitent ou qui doivent travailler, des **changements économiques et sociaux** fondamentaux sont indispensables. Cette analyse n'est pas fondée sur une vision statique de la création d'emplois et de prospérité. L'objectif doit être en permanence d'accroître le stock d'emplois et la prospérité en augmentant la compétitivité et la valeur ajoutée. Cependant, il n'existe pas de remède miracle pour créer de nouvelles possibilités d'emplois supplémentaires. Les sociétés **peuvent faire des choix politiques et sociaux qui leur sont propres et qui donnent des résultats différents**. Si l'Europe se fixe comme objectif de réduire le chômage, ce qui implique une maximisation des possibilités d'emploi — en raison de l'existence d'un chômage occulte —, une **réforme générale des systèmes d'incitation à l'emploi** est indispensable. Il n'y a en effet pas d'autre solution si l'on veut éviter qu'une importante minorité de ses citoyens ne continue d'être exclue.

Il faudra fixer quatre objectifs interdépendants:

- le premier est de reconnaître les changements qui sont déjà en cours dans le marché du travail, notamment dans le domaine du travail à temps partiel ou variable et, en tenant compte de ces développements, de parvenir à une **distribution plus large des emplois et des revenus**. Cela implique une modification continue de la **structure** et du **niveau du temps de travail** pour s'adapter aux nouveaux besoins en matière d'organisation du travail et d'emplois, une **adaptation de l'incidence de la fiscalité** de manière à encourager la création de nouveaux emplois et une amélioration de

l'**adaptabilité du marché de l'emploi** en ajustant le **cadre réglementaire**;

- le deuxième est d'**améliorer l'accès au marché de l'emploi, spécialement dans les régions moins développées et dans les groupes sociaux désavantagés**. Cela implique notamment que l'on s'attaque au **problème de l'emploi des jeunes**, que l'on combatte le **chômage à long terme** et l'**exclusion** du marché de l'emploi et que l'on redouble d'efforts pour assurer l'**égalité des chances** entre hommes et femmes. À cet égard, les services publics de l'emploi ainsi que les agences privées auraient un rôle vital à jouer en adoptant une politique de placement plus active;
- le troisième est d'**accroître le stock de capital humain** de façon à optimiser la compétitivité de la Communauté. Il conviendra d'être particulièrement attentif à la **formation continue** et à l'**amélioration des qualifications**, à la **formation de base** et à la **formation à l'entrée** et aux **qualifications dans le domaine des nouvelles technologies**;
- le quatrième est d'anticiper et d'accélérer le développement de **nouveaux emplois** et de **nouvelles activités**, en particulier à forte intensité d'emploi. Cela implique d'**exploiter le potentiel des PME** et de **développer de nouveaux emplois** dans les industries de l'environnement et dans les services — notamment dans le secteur des soins de santé ainsi que dans les secteurs de l'audio-visuel, des arts, de la culture et du tourisme.

8.8. Actions spécifiques

a) Coûts salariaux et création d'emplois

Le système actuel de conventions collectives et les mécanismes qui y sont liés en matière de fiscalité et de coûts salariaux ont pour effet que les gains résultant de la croissance économique sont **absorbés principalement par ceux qui ont déjà un emploi**, au lieu de servir à créer plus d'emplois. Pour remédier à cette situa-

tion, il faudrait parvenir à un accord politique et avec les partenaires sociaux sur:

- le maintien des augmentations salariales horaires à un niveau inférieur à la croissance de la productivité;
- des mesures d'accompagnement visant à faire en sorte, à l'aide de différents instruments, que la croissance économique se traduise davantage par de nouveaux emplois et par une réduction du chômage.

b) Flexibilité et création d'emplois

Il y a des indications claires qu'il peut y avoir un manque de correspondance entre la productivité et les coûts salariaux dans les segments à basse qualification des marchés de travail.

Les États membres devraient s'efforcer d'enlever les obstacles aux transformations que l'on constate déjà au niveau des tendances, des préférences et des demandes des travailleurs et des employeurs concernant la structure et la durée du temps de travail, qui vont **accroître le nombre d'emplois pour des niveaux donnés de production**. Cela ne peut se faire par une démarche contraignante venant du sommet, visant à introduire une semaine de travail plus courte par la voie législative. Il serait préférable de soutenir ces tendances, grâce à une série de mesures appropriées qui comprendraient notamment:

- l'ajustement du cadre juridique de façon que ceux qui sont disposés à **travailler moins d'heures**, et qui souvent le souhaitent, ne soient pas pénalisés sur le plan de la protection sociale et des conditions de travail;
- la négociation d'un meilleur équilibre en matière de protection sociale entre les travailleurs permanents et les travailleurs temporaires pour **éviter les ruptures** et pour rendre plus neutres les choix à la fois des travailleurs et des employeurs en matière de temps de travail;
- la réduction au minimum des **incitations financières artificielles** qui poussent ceux dont les revenus sont supérieurs à la moyenne à travailler un nombre d'heures supérieur à la moyenne, lui aussi;
- l'encouragement des tendances cycliques nationales vers l'adoption d'une **semaine**

de travail plus courte par travailleur, lorsque cela convient, avec accroissement de l'utilisation des capacités et préservation de la compétitivité;

- le développement de mesures qui incitent à réserver les nouveaux emplois à des **chômeurs inscrits**, par exemple sur la base de systèmes de rotation du type de celui qui a été lancé au Danemark.
- une réduction des heures annualisées et un examen favorable des pauses carrière et des congés de formation.

c) Fiscalité et incitations: création d'emplois peu qualifiés

Les États membres devraient s'efforcer d'éliminer les facteurs qui ont un effet dissuasif sur l'emploi, et en particulier sur l'emploi de travailleurs moins qualifiés, en prenant une série de mesures, et notamment:

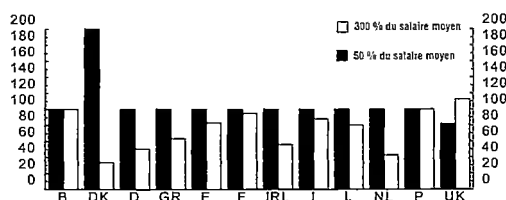
- en ajustant l'incidence de la fiscalité sur les employeurs, en particulier en faisant en sorte que les **coûts non salariaux** soient **neutres ou progressifs**, et non plus dégressifs comme ils le sont souvent actuellement (voir graphique 3), afin d'encourager la création d'un plus grand nombre d'emplois pour des travailleurs relativement moins qualifiés en réduisant le coût de ces emplois pour les employeurs (il s'agirait donc d'ajuster et de cibler différemment l'incidence de la fiscalité, sans toucher au niveau global des recettes fiscales);
- en réduisant le **coût relatif de la main-d'œuvre par rapport aux autres facteurs de production** (capital, énergie et inputs non énergétiques), par exemple en réduisant les cotisations de sécurité sociale des employeurs et en accroissant les recettes fiscales par d'autres moyens, de manière à en neutraliser les effets sur la protection sociale des travailleurs;
- en améliorant les perspectives d'accès au marché de l'emploi pour les travailleurs les moins compétitifs par la restructuration des régimes nationaux d'aide au revenu de façon à **permettre un cumul de revenus du travail et de revenus de sécurité sociale** par

la mise au point de systèmes intégrés d'imposition et d'aide au revenu avec les sauvegardes appropriées. Le potentiel de création d'emplois de ces mesures pourrait être maximisé s'il était géré par une administration unique;

- en réexaminant la manière dont le système actuel d'imposition, de réglementation et de structures connexes pourrait être adapté pour permettre un **élargissement de la notion de travail**, en incorporant toutes les formes de travail payé ou partiellement payé dans un cadre commun qui couvrirait l'économie sociale, les entreprises de travail intérimaire et l'économie informelle, de manière à **réintégrer dans le marché de l'emploi officiel** de nombreux travailleurs actuellement marginalisés ou opérant dans le marché noir.

Graphique 3 — Cotisations sociales des employeurs pour différents niveaux de salaire

Indice (cotisation pour salaire moyen = 100)



Dans la plupart des États membres, les cotisations sociales versées par les employeurs sont dégressives; leur taux est relativement moindre sur les salaires élevés que sur les bas salaires. Les seules exceptions sont la Belgique et le Portugal, où le taux augmente avec le salaire (mais dans une faible proportion seulement). Dans tous les autres pays, à l'exception du Danemark, bien que ce taux soit le même pour un salaire égal à la moitié du salaire moyen et pour le salaire moyen, il est moins élevé pour ceux qui touchent trois fois le salaire moyen. Au Danemark, les cotisations ont un caractère fortement dégressif, mais le taux est très bas (1 % du salaire contre plus de 20 % dans la plupart des autres États membres).

d) PME, activités nouvelles et création d'emplois

Les États membres devraient **s'attaquer aux obstacles qui empêchent de maximiser le potentiel de création d'emplois** dans les PME et dans les domaines offrant des possibilités à cet égard, grâce à une série de mesures visant à anticiper et à accélérer leur développement:

- en ce qui concerne les PME, ces mesures pourraient être notamment les suivantes:

- faciliter et maximiser la participation des PME au marché intérieur commun en **renforçant leur compétitivité** dans des domaines tels que l'accès aux moyens de financement, aux sources d'information, aux résultats de la recherche et développement ainsi qu'à la formation et en recourant notamment au nouvel objectif n° 4 du Fonds social européen,
- identifier et revoir les **contraintes financières, fiscales, administratives et juridiques** qui pèsent d'un poids disproportionné sur les PME, afin d'éviter qu'elles ne freinent la croissance de l'emploi. Les petites entreprises jouent un rôle important en tant que créatrices de nouveaux emplois, mais **elles sont les moins à même de répercuter les coûts**, parce qu'elles sont peu puissantes sur le marché et que c'est à elles que l'application de la réglementation coûte le plus cher, du fait qu'elles manquent de personnel spécialisé,
- une **part importante du développement des PME** et la création de nouveaux emplois en général dépendent de l'utilisation et du développement optimaux du **travail des femmes**, d'une façon qui permette à la fois d'améliorer la création d'emplois et de renforcer la lutte contre les inégalités entre hommes et femmes. L'intégration totale des femmes dans le marché de l'emploi devrait **créer des emplois dans le secteur des services et des biens qui ne sont pas encore intégrés dans le marché** et qui sont actuellement fournis soit par de l'emploi féminin non rémunéré, soit par de l'emploi féminin informel rémunéré;

— en ce qui concerne les **nouveaux emplois** et les **nouvelles activités** en général, on pourrait envisager notamment les mesures suivantes:

- **promouvoir le développement de nouvelles possibilités d'emploi** en utilisant des partenariats entre le secteur public et le secteur privé à tous les niveaux, et notamment dans des domaines à croissance potentielle, comme l'environnement, l'énergie et les transports, et dans les secteurs des loisirs, des arts, des sports et des soins de santé,
- tout en respectant la politique actuelle en matière de concurrence, encourager certains secteurs particuliers, comme celui de l'audiovisuel, qui pourraient avoir un impact considérable en termes d'investissements de l'étranger, de recettes d'exportations et de divers types et niveaux d'emplois, dans un marché des médias et des loisirs en expansion. **Les aides financières au démarrage** peuvent être importantes, en particulier lorsque de gros profits potentiels sont contrebalancés par de gros risques,
- exploiter pleinement le potentiel d'emplois que représente le secteur de l'environnement. Cela comprend non seulement les activités de nettoyage nécessaires pour gérer l'héritage du passé, mais aussi les nouveaux secteurs de la surveillance, de la normalisation et de l'entretien, qui offrent de nouvelles possibilités d'emploi dans le domaine des sciences et des technologies. Les dépenses publiques liées aux programmes de la Communauté pourraient **contribuer considérablement à la création d'emplois** en liaison avec la fourniture d'équipements, la construction et les services de sous-traitance, en particulier dans les régions de l'objectif n° 1; cela pourrait représenter en moyenne 25 milliards d'écus par an entre 1993 et l'an 2000, créant ainsi, d'ici à la fin du siècle, 100 000 emplois permanents et 200 000 années-emploi dans les domaines susmentionnés,
- encourager la croissance dans les domaines à forte intensité d'emploi du

secteur des soins de santé et dans le **domaine des services aux ménages**. Il faut rehausser la valeur du secteur telle qu'elle est perçue et accroître les besoins en personnel qualifié,

- pour appuyer toutes ces mesures, **renforcer le rôle du développement économique et de l'emploi local** en décentralisant les décisions et les budgets des agences publiques et des administrations et soutenir cette évolution par une coopération intersectorielle au niveau de la Communauté afin de faciliter le transfert de savoir-faire et d'expérience,
- enfin, pour pouvoir progresser sur tous ces fronts, il est indispensable qu'à tous les niveaux les partenaires sociaux soient encouragés à **développer de nouveaux modèles de relations du travail**, afin d'améliorer la flexibilité et de s'adapter à l'évolution des structures de production, dans les grandes entreprises comme dans les petites.

e) Augmenter le stock de capital humain

Il conviendrait de s'attaquer au problème de **l'incapacité des systèmes actuels d'éducation et de formation** de répondre au défi de la compétitivité à long terme en développant, dans le contexte des structures nationales, une série de mesures qui auraient pour but:

- de **garantir, au niveau communautaire**, qu'aucun jeune âgé de moins de 18 ans ne puisse être au chômage. Tous devraient avoir une place dans le système d'éducation et de formation ou dans un poste de formation en alternance;
- de fixer des étapes jusqu'en l'an 2000 pour **lutter contre l'illettrisme** et le manque d'autres qualifications de base chez les jeunes qui quittent l'école;
- de **relever le niveau de l'éducation et de la formation professionnelles initiales** et d'encourager le développement de l'esprit d'entreprise chez les jeunes et leur capacité d'exploiter les nouvelles technologies en

leur permettant d'acquérir une expérience professionnelle appropriée;

- d'étendre et de diversifier les régimes d'apprentissage existants ainsi que d'autres formes de formation en alternance, en coopération active avec les partenaires sociaux;
- d'améliorer la fourniture coordonnée de services d'orientation et de placement, en particulier au niveau local, pour fournir aux jeunes, de manière systématique, des conseils sur les possibilités d'emploi et de carrière existantes;
- d'encourager les universités et les autres institutions d'enseignement supérieur à collaborer davantage avec les entreprises industrielles et commerciales, dans le but notamment de veiller à ce que le transfert aux entreprises, et en particulier aux PME, de l'innovation et des avancées technologiques s'opère par le biais des régimes de formation continue;
- de rechercher des moyens d'introduire des mesures fiscales incitant les entreprises et les particuliers à investir dans leurs propres systèmes de formation permanente, ce qui manifesterait un engagement politique à développer des possibilités pour les adultes de se former pendant toute leur vie;
- il conviendrait d'encourager les partenaires sociaux à élaborer des conventions collectives, y compris au niveau européen, pour élargir l'accès et la participation à la formation continue, qui est un moyen essentiel d'améliorer la motivation et la qualité de la main-d'œuvre dans son ensemble. L'établissement de plans de formation interne à l'entreprise, liés à son programme d'activités, devrait être largement encouragé, en utilisant, le cas échéant, les possibilités offertes par le nouvel objectif n° 4 du Fonds social européen. Il conviendrait de s'intéresser tout particulièrement à la formation anticipative au sein des entreprises, de manière à préparer les restructurations, ainsi qu'à de nouveaux moyens de maîtriser les mutations technologiques. Il faudrait éviter le risque que représente un recours excessif à l'automatisation, qui produit une «culture non qualifiante» et un

déplacement des emplois, et donner la priorité et l'encouragement requis à des expériences faisant appel à des technologies centrées sur la personne humaine.

f) Cibler des groupes particuliers

Les États membres doivent veiller à ce que l'accès aux emplois supplémentaires soit facilité pour ceux qui se trouvent dans une **mauvaise situation sur le marché du travail**. Cet objectif n'a pas été atteint pendant la période de croissance de l'emploi de la seconde moitié de la décennie 1980, et la Communauté risque maintenant de se retrouver **non seulement devant un double marché de l'emploi mais de vant une société duale**. Pour lutter contre cette menace à l'égard de la cohésion sociale, il est demandé aux États membres, en premier lieu, de tenir compte du potentiel de réintégration des propositions mentionnées précédemment, en ce qui concerne le potentiel de création d'emploi qu'offre l'évolution du coût de la main-d'œuvre, de la mobilité, de la fiscalité et des mesures d'incitation et, en second lieu, d'examiner la possibilité d'améliorer les mesures spécifiques d'intégration et de réintégration, notamment par les moyens suivants:

- renforcer les efforts déployés pour intégrer ou réintégrer les chômeurs de longue durée et les jeunes chômeurs en créant un système plus clair de paliers permettant d'accéder au marché officiel de l'emploi et pour trouver des remèdes valables à l'inactivité. Cela comporterait l'introduction de normes minimales auxquelles les États membres devraient satisfaire pour les mesures pour lesquelles ils demandent l'aide de la Communauté. Ces normes devraient comprendre:
 - un lien cohérent avec le marché de l'emploi,
 - des normes minimales de formation/qualification,
 - des conseils indépendants,
 - un placement approprié après activité («post-activity»),
 - une rémunération équitable,

- un arsenal complet d'aides d'«infrastructure douce» (assistance à l'enfance, alphabétisation, etc.);
- offrir davantage d'aide, en termes de ressources et de délégation de responsabilités encourageant l'établissement de liens avec le secteur privé et les services de l'emploi, à un large éventail d'**agences de travail intermédiaire** (il s'agit souvent d'organismes privés et d'administrations régionales et locales) qui ont **fait la démonstration de leur capacité** de jouer un rôle actif dans la création d'un système efficace de paliers permettant l'accès au marché officiel de l'emploi;
- dans ce cadre, examiner les moyens par lesquels on peut encourager l'économie sociale, par le biais d'exonérations fiscales, de partenariats entre secteur privé et secteur public, de modèles d'appui au partage du travail et des revenus, à **amener les chômeurs, sur une base volontaire, à s'engager dans des actions** destinées à combler le fossé qui sépare **ceux qui souhaitent travailler et des besoins sociaux qui, à l'heure actuelle, ne sont pas satisfaits;**
- **renforcer les mesures en faveur de l'égalité des chances pour les femmes et les hommes vis-à-vis de l'emploi** par les moyens suivants:
- élimination de toute mesure fiscale et sociale potentiellement discriminatoire susceptible de décourager une participation égale des femmes au marché officiel de l'emploi,
 - amélioration des **possibilités de carrière existant** pour les femmes, ce qui créera une demande de services d'aide et d'assistance technique telle que l'assistance aux enfants et la formation professionnelle,
 - obligation de s'assurer que la fiscalité et les systèmes de sécurité sociale reflètent **le fait que les femmes et les hommes peuvent agir en tant qu'individus dans la recherche d'un emploi et la conciliation de la vie de famille et du travail.**

«Démarrage-jeunesse»

Afin de mieux résoudre les problèmes auxquels les jeunes sont confrontés sur le marché de l'emploi, les États membres seront invités à coopérer à l'établissement d'un **régime de garantie volontaire pour les jeunes dans toute la Communauté**, qui sera désigné par le terme «démarrage-jeunesse». Sous ce régime, les États membres devraient progressivement prendre les mesures nécessaires pour assurer à tous les jeunes gens âgés de moins de 18 ans l'accès à une forme reconnue d'éducation ou de formation, y compris l'apprentissage et d'autres formes de formation en alternance. Pour atteindre cet objectif, les États membres bénéficieront de l'assistance prévue par l'**objectif n° 3 du Fonds social européen**. Les États membres devraient déployer des efforts particuliers en faveur des jeunes qui quittent l'école **sans aucun diplôme ou qualification de base.**

Dans le cadre du «démarrage-jeunesse», les jeunes intéressés devraient avoir la possibilité de participer à des **échanges volontaires transnationaux**, comprenant une formation et une expérience professionnelle dans un autre État membre. Les organisations privées et les partenaires sociaux devraient être associés à ces mesures. Les jeunes seraient encouragés à développer leurs **aptitudes professionnelles, personnelles, entrepreneuriales et linguistiques par l'acquisition d'expériences dans la réalisation de projets concernant la protection de l'environnement, la régénération urbaine ou la restauration du patrimoine culturel.** Une aide aux actions transnationales d'innovation destinées à soutenir le programme «démarrage-jeunesse» sera fournie sous les auspices de la section «innovation» du Fonds social européen en s'inspirant également de l'expérience acquise avec le programme PETRA.

Parmi tous les efforts susmentionnés ayant pour cible les groupes désavantagés, il est important de renforcer et de cibler **le rôle des services de l'emploi.** Les services publics de l'em-

ploi devraient être encouragés à **affiner les services d'orientation et de placement offerts aux chômeurs, en ciblant de manière plus efficace les individus concernés au niveau local**. Ces services devraient être reliés à des unités d'orientation professionnelle apparentées, mais souvent séparées, et devraient être gérés sur une base permanente.

Ces services devraient également être encouragés à instituer des **audits coordonnés sur les besoins en matière d'emploi au niveau local**, en faisant connaître les possibilités d'emplois qui existent, mais qui ne sont pas utilisées dans l'éventail disponible et en faisant preuve d'une plus grande imagination dans la diffusion de cette information. Les résultats de ces audits pourraient être diffusés largement par des structures nationales appropriées ainsi que par le biais d'EURES au niveau européen, lorsque cela s'avère nécessaire.

Il faut également encourager les **bonnes pratiques** dans l'activité des agences de travail intérimaire. L'expérience montre que le **travail temporaire**, tel qu'il est utilisé dans un certain nombre d'États membres, peut **aboutir à la création d'emplois permanents**, en permettant aux candidats d'accumuler une formation et une expérience professionnelle ou en servant en quelque sorte de période probatoire. Il faut aussi noter qu'un grand nombre de personnes souhaitent travailler dans ce cadre. Il faut toutefois s'assurer que ces instruments contribuent également à ouvrir la voie **vers des emplois permanents plutôt que de prendre leur place**.

8.9. Conclusions

La réduction du chômage passe nécessairement par une **augmentation sans précédent**

des possibilités d'emploi. Cette stratégie devra être axée sur une politique volontariste en matière d'emploi et exigera de considérer de manière radicalement nouvelle toute la série d'instruments susceptibles d'influencer le climat général de l'emploi, que ce soit par la suppression des entraves administratives ou la bonne gestion des entreprises et par des mesures d'incitation réglementaires, fiscales ou de sécurité sociale. C'est aux différents États membres qu'il incombera de prendre la grande majorité de ces mesures pour répondre à la situation dans leur pays.

Cependant, la Communauté peut et doit apporter un important soutien:

- en fournissant un forum où puisse être convenue une **stratégie globale commune**;
- en soutenant les mesures nationales par des **actions communautaires complémentaires, que ce soit sous la forme d'un support financier apporté par le Fonds social européen** (qui représente 13 % des dépenses engagées à l'heure actuelle par tous les États membres dans des politiques actives en faveur du marché de l'emploi) ou par la création de réseaux et d'autres mesures destinées à **garantir le transfert des bonnes pratiques et de l'expérience**.

L'objectif général devrait être d'encourager le développement des marchés nationaux de l'emploi vers un **marché communautaire de l'emploi**. Cela pourrait aboutir à la création d'une main-d'œuvre plus qualifiée, plus souple, plus mobile, connaissant mieux les langues, à même d'exploiter les avantages hérités de l'Europe sur les marchés mondiaux en évolution.

Chapitre 9

Prélèvements obligatoires sur le travail

Une stratégie concertée au niveau communautaire pour retrouver la voie de la croissance et sortir d'une crise structurelle ne peut faire abstraction du poids et de la structure des prélèvements obligatoires ⁽¹⁾, par lesquels transitent **40 % du PIB communautaire**.

Entre 1970 et 1991, les prélèvements obligatoires sont passés dans la Communauté de 34 à 40 % du PIB. Dans le même temps, aux États-Unis, ils restent stables, légèrement en dessous de 30 %. Au Japon, les prélèvements obligatoires se sont accrus sensiblement depuis 1980, mais s'élèvent aujourd'hui à 31 % du PIB, soit le même niveau qu'aux États-Unis et un niveau inférieur d'un quart à la moyenne constatée dans l'Union européenne.

Au sein de la Communauté, on observe des divergences entre États membres. Dans plusieurs pays, le niveau global des prélèvements obligatoires approche ou dépasse 45 % du PIB. C'est le cas au Danemark, aux Pays-Bas, en Belgique et en France. En revanche, le Royaume-Uni a stabilisé ses prélèvements obligatoires depuis 1980 à un niveau nettement inférieur à la moyenne communautaire (voir tableau ci-contre).

L'importance croissante des prélèvements obligatoires pose la question de savoir si une telle augmentation, qui résulte pour partie du ralentissement de la croissance économique depuis vingt ans par rapport à la période antérieure, ne devient pas elle-même une cause de l'affaiblissement de la croissance. C'est ce qui explique la volonté des gouvernements dans la plupart des États membres **de stabiliser ou de réduire la part des prélèvements obligatoires dans le PIB**. Mais ces politiques de stabilisation des prélèvements obligatoires supposent un effort à long terme de maîtrise des dépenses publiques et se sont souvent heurtées à la nécessité prioritaire de réduire des déficits publics excessifs.

(1) Ensemble des impôts et des cotisations sociales obligatoires.

Évolution des prélèvements obligatoires

(en % du PIB)

Pays	1970	1980	1991
B	36,1	43,6	43,7
DK	40,5	44,8	47,1
D	35,7	40,7	40,5
GR	n.d.	30,7	39,7
E	n.d.	25,8	34,4 ⁽¹⁾
F	35,1	41,1	42,8
IRL	31,6	33,7	36,4
I	25,8	29,9	39,0
L	30,8	45,4	47,1
NL	37,4	44,3	46,3
P	n.d.	29,7	35,6
UK	37,2	34,8	34,4
EUR 10	34,4	37,3	39,6 ⁽²⁾
EUR 12			40,1 ⁽²⁾
États-Unis	29,2	29,3	29,8
Japon	19,7	25,4	30,9

Sources: Eurostat et OCDE.

(1) 1990.

(2) Estimation TF.

C'est aussi par sa **structure** que la masse des prélèvements obligatoires a un **impact sur la croissance, la compétitivité et l'emploi**. Pour une entreprise, cette structure détermine en partie les décisions d'embauche et d'investissement, car elle modifie les coûts des facteurs de production (travail, capital, énergie, autres ressources rares). En particulier, lorsque la demande est incertaine, les prélèvements qui augmentent immédiatement les coûts de production sont plus ressentis que ceux qui portent sur la production vendue ou sur les résultats.

Il convient donc d'examiner si les structures des systèmes de prélèvements, qui sont très diverses d'un État membre à l'autre, ne pourraient pas être progressivement adaptées dans un sens moins défavorable au travail. Il s'agirait de **diminuer les coûts non salariaux de la main-d'œuvre**, c'est-à-dire les prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales des employeurs et des salariés) pesant sur le tra-

vail. Pour plus d'efficacité, cette réduction des prélèvements qui gonflent le coût du travail devrait être coordonnée avec des politiques actives de l'emploi. Elle pourrait s'intégrer dans un effort de retour à la croissance basée sur un rétablissement de la confiance (réveil de la demande), une progression des investissements, notamment des investissements immatériels (formation, recherche) et une meilleure utilisation des équipements grâce à un aménagement des horaires de travail.

Pour conserver un niveau élevé de protection sociale et respecter les contraintes de la réduction des déficits budgétaires, **l'allègement fiscal, qui atteindrait 1 à 2 points de PIB**, serait pour sa plus grande partie compensé par une hausse d'autres prélèvements. Il s'agirait notamment des prélèvements sur les ressources naturelles rares et sur l'énergie, afin de renforcer la protection de l'environnement, ainsi que, le cas échéant, les impôts sur la consommation et sur les revenus du capital.

Tant pour l'allègement des charges sur le travail que pour la compensation sur d'autres bases fiscales, chaque Etat membre prendrait les mesures appropriées à sa situation propre et compatibles avec le bon fonctionnement du marché intérieur.

9.1. Opinion des États membres

Une majorité d'États membres se réfèrent dans leurs contributions à ce sujet. Ils suggèrent une diminution des contributions sociales, avec des modalités diverses, notamment en concentrant les réductions des contributions sur les emplois non qualifiés. Parmi les suggestions faites pour compenser la perte de revenus, on relève la possibilité de l'imposition de taxes sur les activités ou produits polluants, l'énergie ou les ressources naturelles rares, ou la promotion de systèmes d'assurance privés. L'introduction d'éventuelles «taxes vertes» est perçue cependant d'une façon non uniforme, certains États membres ayant des réserves quant aux effets de telles taxes sur la compétitivité internationale.

9.2. Structures actuelles et conséquences sur l'emploi

a) Prélèvements sur le travail

Les prélèvements directement assis sur le travail représentent 23,5 % du PIB communautaire, soit **plus de la moitié de l'ensemble des prélèvements obligatoires**. Ces prélèvements sur le travail se sont accrus dans la Communauté de 40 % en termes réels depuis 1970, soit deux fois plus vite qu'aux États-Unis (voir tableau ci-dessous).

Dans plusieurs États membres, les prélèvements sur le travail dépassent 25 % et approchent parfois 30 % du PIB (Pays-Bas, Belgique, Danemark, Allemagne, France).

Au Royaume-Uni, le niveau des prélèvements sur le travail est stabilisé depuis 1980 à un niveau sensiblement inférieur à la moyenne communautaire et comparable au niveau actuel de ces prélèvements au Japon.

Évolution des prélèvements obligatoires pesant sur le travail (approximation utilisée: impôts sur les personnes physiques et cotisations sociales)

(en % du PIB)

Pays	1970	1991	Variation 1991/1970
B	19,6	29,5	9,9
DK	21,2	27,3	6,1
D	18,8	25,9	7,1
GR	10,1	16,5	6,4
E	8,2	20,4	12,2
F	16,9	25,4	8,5
IRL	8,3	17,8	9,5
I	12,7	23,6	10,9
L	16,2	25,0	8,8
NL	22,7	29,7	7,0
P	n.d.	16,0	n.d.
UK	16,7	16,7	0,0
CE	16,6	23,5	6,9
États-Unis	15,9	19,4	3,5
Japon	8,6	17,6	9,0

Source: OCDE.

Si l'on exprime ces prélèvements non plus par rapport au produit intérieur brut, mais par rapport au coût total de la main-d'œuvre, on arrive à des charges fiscales et sociales égales en moyenne à **plus de 40 % des coûts totaux de la main-d'œuvre dans la Communauté**. Ces charges sont beaucoup plus élevées qu'au Japon (20 %) et aux États-Unis (30 %).

b) Diversité des prélèvements

Dans certains États membres, les prélèvements sur le travail reposent surtout sur l'impôt sur le revenu avec des cotisations sociales faibles ou très faibles: c'est le cas du Danemark, du Royaume-Uni et de l'Irlande (voir tableau ci-dessous).

En revanche, d'autres États membres ont des cotisations sociales très lourdes et un impôt sur le revenu relativement faible. Tel est notamment le cas de la France et de la Grèce.

Structure des prélèvements obligatoires par grandes catégories, 1991

(en % du PIB)

Pays	Impôts			Total
	Impôts indirects	Impôts directs ⁽¹⁾	Cotisations sociales	
B	11	17	16	44
DK	17	29	1	47
D	11	13	16	40
GR	19	8	12	39
E	10	12	12	34
F	14	10	19	43
IRL	16	15	6	37
I	11	15	13	39
L	16	17	14	47
NL	11	17	18	46
P	15	11	10	36
UK	13	14	7	34
CE	12	14	14	40
États-Unis	5	16	9	30
Japon	5	17	9	31

Sources: Eurostat et OCDE.

(¹) Y compris les impôts sur le capital; estimation TF.

Enfin, en moyenne, les cotisations sociales obligatoires pèsent dans la Communauté pour les deux tiers sur les employeurs et pour un tiers sur les salariés. Mais dans certains États membres tels que la Belgique et la France, la part des employeurs est plus élevée et représente de l'ordre des trois quarts de l'ensemble des cotisations sociales; aux Pays-Bas, au contraire, les cotisations patronales de sécurité sociale représentent moins de la moitié de l'ensemble des cotisations sociales.

c) Effets sur l'emploi

Le niveau élevé des coûts non salariaux de la main-d'œuvre défavorise l'emploi et exerce un effet dissuasif: il encourage la substitution du capital au travail et favorise l'économie parallèle; il affecte tout particulièrement l'emploi des PME; enfin, il incite à la délocalisation des investissements ou des activités.

Confrontée à une demande insuffisante, l'entreprise cherche avant tout à réduire ses coûts et licencie, le travail étant la variable d'ajustement. L'augmentation du chômage entraîne celle des cotisations et un nombre décroissant de cotisants, le coût du travail augmente, etc., une sorte de cercle vicieux s'est mis en place. L'entreprise, qui, en licenciant, diminue ses propres coûts, reporte aussi le coût du chômage sur les autres entreprises, celles de secteurs qui ne peuvent licencier aussi facilement et voient s'aggraver leur situation.

Les entreprises à haute intensité de main-d'œuvre, pour lesquelles le coût de la main-d'œuvre et le budget cotisations sociales sont relativement importants, sont alors poussées à licencier à leur tour, à se délocaliser ou à fuir dans l'économie souterraine, soit directement, soit pour sous-traitance.

Selon les pays et selon les méthodes d'estimations, **l'économie souterraine** représenterait dans la Communauté entre 5 et plus de 20 % du PNB. Si la réalité se situait à 10 %, cela représenterait une perte de l'ordre de 5 points du PIB pour les prélèvements obligatoires. En termes d'emplois, la perte est encore plus forte, car, dans la mesure où ces activités sont le fait de «faux chômeurs», elles font obstacle à la régression du chômage.

Une baisse des prélèvements sur le travail accompagnée d'un contrôle plus étroit de la fraude serait de nature, sinon à réintroduire dans le circuit normal une partie de ces activités, du moins à ralentir leur progression.

d) Le cas particulier des PME

Alors que 70 % des emplois privés sont créés dans les petites et moyennes entreprises, ce sont précisément ces dernières qui acceptent le moins facilement la complexité administrative et le haut niveau des charges pesant sur le travail. D'une part, pour les petits entrepreneurs, il semblerait que la hauteur des charges, plus que celle du salaire net, entraîne une réaction psychologique de rejet face à la décision d'embauche. D'autre part, contrôles, formulaires, vérifications, si justifiés soient-ils, mais multipliés par le nombre d'administrations impliquées, sont perçus comme un surcoût du travail. Cette surcharge paraît d'autant plus lourde qu'elle échoit à quelqu'un dont «ce n'est pas le métier» et qu'elle n'est imputable qu'à un petit nombre de postes de travail.

Plusieurs types de mesures fiscales pourraient ainsi aider les PME:

- simplifier les charges administratives: la création d'un correspondant unique pour tous les prélèvements fiscaux et sociaux serait une amélioration;
- ouvrir un droit d'option permettant aux PME n'ayant pas le statut de sociétés de capitaux d'être taxées au taux de l'impôt sur les sociétés et non plus selon le barème de l'impôt sur le revenu;
- favoriser le financement externe par une élimination de la double imposition pesant sur les entreprises de capital à risque;
- assurer la continuité des PME en évitant que la fiscalité intervenant lors de la transmission, notamment quand il y a un aspect transfrontalier, ne puisse mettre en péril l'existence de l'entreprise.

9.3. Orientations pour la réduction des coûts du travail

a) Objectif

Pour favoriser le maintien de l'emploi et les créations d'emplois nouveaux, sans réduire le niveau des salaires, il convient donc de diminuer les coûts non salariaux, en particulier pour la main-d'œuvre moins qualifiée. En effet, le chômage est particulièrement élevé dans la catégorie des travailleurs non qualifiés. En outre, dans la plupart des États membres, les coûts non salariaux pèsent relativement plus sur les travailleurs faiblement rémunérés.

Les États membres devraient se fixer l'**objectif de réduire les coûts non salariaux du travail d'un montant équivalent à 1 ou 2 points du PIB**, ce chiffre pouvant être plus ou moins élevé selon la structure fiscale des États membres.

b) Mise en œuvre

L'objectif à atteindre étant la baisse du coût du travail, la réduction pourrait porter, en proportions diverses selon les États membres, sur les cotisations sociales des employeurs et/ou sur les cotisations des employés et/ou sur les impositions qui pèsent directement sur les salaires.

Les cotisations sociales elles-mêmes sont parfois scindées en fonction de leurs différentes finalités: famille, santé, vieillesse, chômage. Dans ces cas, la réduction pourrait porter en premier lieu sur les cotisations qui financent des dépenses relevant normalement de la solidarité nationale: allocations familiales, minimum vieillesse, maladies graves, chômage de longue durée. Dans le cas des contributions qui relèvent davantage d'une optique contributive (retraites, par exemple), il appartient à chaque État membre de déterminer les proportions respectives des contributions obligatoires et des contributions volontaires s'apparentant à des mécanismes d'assurance ou d'épargne.

Par ailleurs, la réduction des charges pesant sur le travail devrait s'appliquer en priorité aux **rémunérations les moins élevées**. Cela permettrait de limiter le coût budgétaire de la

mesure par emploi sauvegardé ou créé tout en répondant à l'ampleur du chômage parmi les travailleurs les moins qualifiés.

Il conviendrait également d'inciter à la flexibilité du travail.

Les expériences de certains États membres laissent penser qu'une organisation de travail plus flexible permettrait de susciter la création de nouveaux postes de travail. La promotion de ces formes de travail flexibles pourrait être accompagnée d'une réduction des charges fiscales/sociales qui les grèvent actuellement.

Dans les services, marchands ou non, en contact avec le public, un aménagement des temps de travail accompagné d'incitations fiscales permettrait d'augmenter l'emploi, d'utiliser plus intensément les équipements (heures d'ouverture plus nombreuses) et de répondre à une demande (heures d'ouverture plus pratiques, temps libre plus important).

Les allègements pourraient aussi être particulièrement ciblés sur les **créations d'emplois nouveaux** ainsi que sur l'**embauche des jeunes**.

Mais il est clair que l'efficacité de mesures de baisse substantielle des prélèvements obligatoires passe par la **nécessaire simplicité de telles mesures**. S'il peut paraître souhaitable de conditionner certains avantages fiscaux à la réalisation d'actions allant dans le sens des objectifs de politiques actives de l'emploi, il importe d'éviter des dispositifs que leur complexité rendrait largement inopérants.

c) Effet sur l'emploi

Les résultats de plusieurs modèles économétriques (voir tableau en annexe) confirment que des baisses de charges sociales compensées par la hausse d'autres prélèvements aboutissent à une action positive significative sur l'emploi. Les résultats les plus positifs sont observés lorsque la baisse des cotisations sociales patronales est ciblée sur les catégories de salariés à bas niveau de qualification et en cas d'introduction d'une taxe sur le CO₂/énergie, plutôt qu'en cas de hausse de la TVA. Dans une hypothèse favorable, ces modèles font apparaître, dans le cas d'une baisse de 1 % du PIB des cotisations sociales patronales, une **diminution de 2,5 % du taux de chômage dans un délai de quatre ans**.

9.4. Compensations possibles

Compte tenu de l'impératif qui s'impose de limiter autant que possible des déficits budgétaires, les allègements des prélèvements obligatoires destinés à réduire les coûts du travail devraient faire l'objet de mesures de compensation.

La baisse des cotisations sociales pourrait être partiellement financée par les cotisations des personnes mises au travail, par la diminution des prestations de chômage résultant d'une progression de l'emploi et par une plus grande maîtrise de la dépense publique afin d'en améliorer l'efficacité.

Mais dans la plupart des cas, des **mesures fiscales de compensation** seront nécessaires pour assurer la neutralité fiscale des allègements mis en œuvre. Parmi les diverses possibilités, devraient être choisies des mesures qui n'ont pas d'effet négatif sur la compétitivité de l'industrie communautaire.

Bien entendu, une étude approfondie devrait être menée sur les effets et la combinaison de ces différentes possibilités.

a) Fiscalité de l'environnement

Des taxes environnementales, frappant par exemple l'utilisation de ressources naturelles limitées et de l'énergie, peuvent être envisagées.

La taxe CO₂/énergie proposée en 1992 par la Commission pourrait procurer des recettes d'environ 1 % du PIB. Dans tous ces cas, la prévisibilité devrait être assurée ainsi que la neutralité fiscale pour ne pas handicaper les secteurs exposés à la concurrence internationale, et des **incitations fiscales** appropriées devraient être étudiées.

La hausse des accises sur les produits énergétiques peut également s'inscrire dans une optique de protection de l'environnement bénéficiant d'un assez large assentiment de la population. Une option à mettre en relation avec l'introduction d'une taxe CO₂/énergie consisterait à élargir les accises actuelles qui pèsent sur les huiles minérales et les autres produits énergétiques également responsables de nuisances environnementales.

Selon diverses études, effectuées aussi bien par les services de la Commission que dans un certain nombre d'États membres, un transfert d'environ 1 % du PIB des charges sociales sur une taxe CO₂/énergie de l'ordre de 10 dollars le baril aurait des effets bénéfiques non seulement sur l'environnement, mais également sur l'emploi.

b) Taxes à la consommation

Une augmentation des droits d'accises sur le tabac et l'alcool constitue à la fois une source de recettes budgétaires supplémentaires, un moyen de prévention contre des fléaux sociaux et un facteur d'économies pour les budgets de sécurité sociale (soins du cancer et de l'alcoolisme).

La TVA, dans la mesure où elle n'affecte qu'assez peu la compétitivité internationale (car déductible à l'exportation) a fait naître l'idée de TVA «sociale». Certains estiment ainsi que la TVA pourrait être accrue pour compenser la réduction des charges sociales. Théoriquement, l'augmentation de la TVA accompagnée d'une baisse des charges sociales pourrait renforcer la compétitivité des entreprises dans la Communauté. Le système de taux minimal en vigueur sur le plan communautaire autorise d'ailleurs les États membres à relever leurs taux de TVA. Toutefois, tout relèvement de la TVA et donc des prix pèse nécessairement sur la consommation et peut présenter des inconvénients sur le plan économique. La question mérite donc un examen approfondi dans chaque cas. En outre, sur le plan communautaire, il faudrait éviter que des hausses désordonnées de la TVA, notamment dans les pays où le taux normal de TVA est déjà élevé, ne créent des distorsions de concurrence et ne remettent en cause le rapprochement des taux opéré pour l'entrée en vigueur du grand marché. Si le rapprochement des taux engagés ces dernières années dans la Communauté ne se poursuivait pas, la mise en place en 1997 du régime définitif de TVA (paiement de la TVA dans le pays d'origine) serait compromise.

Autres taxes

Parmi les autres possibilités, il faut citer les mesures concernant la fiscalité du capital.

Sans faire obstacle à l'investissement, il s'agirait de rééquilibrer la structure des prélèvements obligatoires pesant sur les différents facteurs de production (travail, capital, ressources naturelles rares) afin de favoriser l'emploi plutôt que de le décourager.

Une taxation des revenus du capital financier, comme proposé par la Commission depuis 1989, aurait au surplus l'avantage de rendre plus attrayante l'orientation de l'épargne vers les investissements productifs et la création d'entreprises.

9.5. Conclusion

Un allègement substantiel des coûts non salariaux du travail (1 à 2 points du PIB), en faveur notamment de la main-d'œuvre la moins qualifiée, apparaît comme une orientation décisive pour lutter efficacement contre le chômage et favoriser la création d'emplois.

Cet allègement des prélèvements fiscaux et sociaux, intervenant dans le cadre de politiques actives de l'emploi, devrait faire l'objet de mesures fiscales de compensation, afin de ne pas alourdir les déficits budgétaires.

La diversité des systèmes de prélèvements fiscaux et sociaux dans l'Union européenne interdit d'identifier une méthode unique de transfert d'une partie des charges qui pèsent sur le travail vers des charges pesant sur d'autres facteurs de production ou sur la consommation. Mais parmi les mesures fiscales de compensation possibles, on peut notamment citer la fiscalité de l'environnement (taxation du CO₂ et accises sur l'énergie), les droits d'accises sur les consommations nocives pour la santé, une taxation des intérêts établie pour tous les résidents communautaires et, le cas échéant, sous certaines conditions, une augmentation de la TVA.

Pour que ces modifications des structures des prélèvements obligatoires se traduisent par une reprise de la croissance des économies européennes, il est indispensable que les États membres prennent conscience de l'importance de la concertation et de la coopération dans ce domaine.

Hypothèse générale
Baisse des cotisations sociales patronales avec compensation par d'autres PO

Modèles utilisés			
a) Éléments du modèle			
	QUEST	MIMIC	HERMES
Pays concernés:	EUR dans son ensemble	Pays-Bas	B, D, F, I, NL, UK
Période:	7 années	10 années	9 années
Hypothèses:	Baisse généralisée (1 % du PIB) (réduction moyenne du taux de 10 %)	Baisse généralisée (0,6 % du PIB)	Baisse généralisée de 0,3 % en 1993 à 1 % en 2001
	Baisse (1 % du PIB) ciblée sur bas salaires (réduction moyenne du taux de 40 %)	Baisse limitée aux bas salaires (0,6 % du PIB)	
Mesures de compensation	Augmentation de la TVA Augmentation des impôts sur les revenus Taxe CO ₂ énergie dans la mesure de 10 USD par baril	Taxe sur l'énergie frappant surtout la consommation	Taxe CO ₂ énergie
b) Résultats des simulations en termes d'emploi			
Ampleur de la création d'emplois supplémentaire: différence en pourcentage par rapport à la situation de référence, à la fin de la période de simulation.			
	QUEST	MIMIC	HERMES
Baisse des cotisations sociales et hausse de la TVA	0,0	—	—
Baisse des cotisations sociales et hausse de l'impôt sur le revenu	0,7 ⁽¹⁾	—	—
Baisse des cotisations sociales et introduction de la taxe CO ₂	1,0 ⁽¹⁾	0,6 ⁽³⁾	0,6
Baisse différenciée des cotisations sociales et introduction de la taxe CO ₂	2,2 ⁽¹⁾⁽²⁾	1,0 ⁽³⁾	—

Tableau révisé le 15 décembre 1993 pour la deuxième édition du livre blanc.

NB: Les variations en termes de taux de chômage ne sont pas parfaitement comparables entre modèles à cause de la modélisation différente de l'offre de travail.

(1) En termes de baisse du taux de chômage, ces chiffres correspondent, respectivement, à - 0,7, à - 0,9 et à - 2,0 points.

(2) Dans l'hypothèse où les ressources budgétaires nettes induites par la croissance économique sont réinvesties dans la création d'emplois, celle-ci serait de 3 % (soit - 2,7 points de chômage).

(3) En termes de baisse du taux de chômage, ces chiffres correspondent respectivement à - 0,3 et à - 0,6 point.

IV — Vers un nouveau modèle de développement

Chapitre 10

Réflexions sur un nouveau modèle de développement pour la Communauté

10.1. Les liens structurels entre l'environnement et l'emploi

a) *L'exploitation inefficace des ressources dans la CE*

L'actuel modèle de développement dans la Communauté conduit à une combinaison sous-optimale de deux de ses principales ressources, à savoir la main-d'œuvre et la nature. Ce modèle se caractérise par une exploitation insuffisante de la main-d'œuvre et une surexploitation des ressources naturelles, d'où une détérioration de la qualité de la vie. La Communauté doit analyser de quelle manière il est possible de promouvoir une croissance économique durable mobilisant davantage la main-d'œuvre et plus économe sur le plan de la consommation d'énergie et de ressources naturelles.

i) La sous-utilisation de la main-d'œuvre

L'utilisation de la main-d'œuvre a été constamment découragée pendant plusieurs décennies. Si l'accroissement de la productivité de la main-d'œuvre a joué un rôle déterminant dans l'augmentation du revenu net par habitant, un point critique semble avoir été atteint. D'une part, la substitution du capital au travail s'est accompagnée d'une augmentation constante de la consommation d'énergie et de matières premières, ce qui a conduit à une surexploitation des ressources environnementales.

D'autre part, les stratégies d'entreprises sont inspirées par un souci d'économiser le travail dans une telle mesure que les gains de productivité au niveau de l'entreprise semblent de plus en plus neutralisés par une augmentation des coûts pour la collectivité. Un des exemples

les plus frappants est celui du chômage, le licenciement de travailleurs provoquant un accroissement des prestations de chômage.

Le coût financier de ces dispositions de sécurité sociale ne fait qu'accroître les coûts indirects du travail, renforçant par là même la tendance aux économies de main-d'œuvre. Ce mécanisme entraîne en outre une perte considérable de compétitivité sur les marchés extérieurs, dans la mesure où des technologies sophistiquées sont de plus en plus installées dans les pays à bas salaires.

Beaucoup de pays ont tenté de résoudre le problème en réduisant la protection sociale, mais sans grand succès. L'accroissement de la pauvreté et les disparités de revenus qui en résultent ont nourri les tensions sociales et porté atteinte à la qualité de la vie dans de nombreux centres urbains.

La sous-exploitation du travail est manifestement de nature non seulement quantitative, mais aussi qualitative. Le fait de travailler d'une manière standardisée, très souvent dans des unités de production énormes, a créé une distance entre l'individu et les résultats de son travail. La perte de motivation et de créativité qui en résulte, contrairement à ce que l'on peut observer dans les petites entreprises et les exploitations agricoles, a probablement eu également un impact sur la production économique, mais aussi sur l'attrait de nombreux emplois. Certaines entreprises se sont efforcées avec succès d'arrêter cette hémorragie de capital humain en combinant, d'une manière efficace et souple, des petites unités de production plus ou moins indépendantes.

ii) La surexploitation des ressources environnementales

La sous-exploitation du travail va de pair avec la surexploitation des ressources environnementales et naturelles. Au cours des deux dernières décennies, en particulier depuis 1973, il est devenu de plus en plus évident que les dernières ne sont pas illimitées.

Dans la mesure où les prix de marché ne reflètent pas suffisamment ce déséquilibre entre la rareté des ressources naturelles et environnementales et leur consommation, leur surexploitation est devenue systématique. Cette situation ne saurait perdurer, et ce pour différentes raisons:

- la réparation des dommages passés est très onéreuse (par exemple, sites pollués);
- l'épuisement et la dégradation des ressources naturelles et environnementales constituent un handicap pour les générations futures et réduisent les possibilités de prospérité économique à long terme;
- si l'on extrapole les schémas actuels de consommation et de production industrielle au monde entier, on constate qu'il faudrait environ dix fois plus de ressources que celles disponibles, ce qui illustre l'ampleur des tensions que la répartition pourrait engendrer au niveau mondial si les tendances actuelles ne sont pas inversées;
- certaines formes de pollution menacent non seulement les systèmes écologiques locaux, mais aussi l'équilibre naturel de la planète tout entière (par exemple, changements climatiques, couche d'ozone, biodiversité).

Cette inefficacité implique une perte de bien-être considérable, mais latente. La comptabilité économique actuelle ne reflétant pas le coût de ressources non tarifées telles que l'environnement, seules des estimations partielles sont disponibles. Ainsi, il est généralement admis que le coût externe des systèmes de transport actuels s'élève à lui seul à 3-4 % au moins du PIB (pollution de l'environnement, accidents, embouteillages). Plus la recherche progresse, plus on devient conscient de ces coûts latents que quelque'un finira bien par devoir supporter et plus ces estimations deviennent préoccupantes.

Une autre forme d'inefficacité de l'actuel modèle de développement est liée aux effets externes induits par l'utilisation de l'énergie fossile et nucléaire. Si les progrès de la technologie permettent de résoudre de nombreux problèmes, il n'en est pas moins vrai que l'énergie ne peut plus être considérée comme

une ressource illimitée, surtout si l'on tient compte des coûts externes liés aux changements climatiques, à l'acidification, aux risques pour la santé, aux risques et aux déchets nucléaires. Dans le nouveau modèle de développement, le rôle de l'énergie représente donc un élément clé.

Un examen plus attentif de la manière dont la Communauté exploite son réservoir de main-d'œuvre et ses ressources environnementales met en évidence certaines faiblesses fondamentales de la structure des incitants de l'économie communautaire découlant de l'intervention publique (par exemple traitement fiscal des coûts du travail, infrastructures de transport) et des forces du marché (externalités environnementales). On peut donc s'interroger sur le point de savoir si une part de plus en plus importante de la croissance économique mesurée ne correspond pas à un progrès économique illusoire plutôt que réel et si de nombreux concepts économiques traditionnels (par exemple le PIB, tel qu'il est conçu traditionnellement) ne sont pas en train de perdre toute signification dans l'optique de la conception de la politique future.

b) La demande d'un nouveau modèle de développement durable

L'exploitation inappropriée des ressources disponibles, à savoir la sous-exploitation de la main-d'œuvre et la surexploitation des ressources environnementales, ne va certainement pas dans le sens des préférences de la société telles que les révèle le système démocratique: pour eux-mêmes et pour leurs enfants, les gens attendent, d'une part, des emplois plus nombreux et un revenu stable, mais aussi, d'autre part, une meilleure qualité de la vie. Ce dernier élément est mis en évidence par une demande croissante d'emplois attrayants et de produits et biens publics écologiques.

Toute politique nouvelle devra comporter des éléments concrets de réponse à la question de savoir comment on peut réduire la pollution et améliorer la qualité de la vie au sens large. Dans le premier cas, il s'agit d'inverser une corrélation actuellement négative entre la croissance économique «classique» et la pollution. Les gens ne comprennent plus pourquoi, par exemple, la multiplication des emballages ou la présence d'une publicité de plus

en plus abondante dans leur boîte aux lettres contribuent à l'accélération de la croissance économique, du moins telle qu'on la comptabilise officiellement.

D'autre part, l'amélioration de la qualité de la vie concerne non seulement la protection des biotopes et de la nature, mais aussi la valorisation des sites, une meilleure intégration des nouvelles constructions et des infrastructures de transport dans les centres urbains historiques ou la création de parcs et d'autres espaces verts dans les zones urbaines. La qualité de la vie de millions de personnes pourra ainsi être considérablement améliorée.

Un changement de cap s'impose donc pour que la société accède à une meilleure qualité de vie, tout en consommant moins et en réduisant la pression exercée sur les ressources naturelles. C'est dans ce même contexte que s'inscrit la création d'emplois plus gratifiants ainsi que la valorisation des ressources humaines dans le cadre de réseaux locaux, la responsabilisation de l'individu et la promotion de la participation sociale. Le nouveau modèle de développement pour la Communauté doit donc aborder le problème de l'utilisation inefficace des ressources disponibles au sens le plus large, c'est-à-dire en tenant compte de la qualité de vie globale du citoyen.

Certaines de ces questions ont une dimension communautaire. De fait, la transition vers un modèle économique optimisé se fera d'autant plus facilement que plusieurs pays agissent de concert, de manière à obtenir le meilleur résultat possible au moindre coût. En outre, plusieurs mesures concernent, implicitement ou explicitement, les politiques sectorielles et l'accompagnement des mécanismes de marché sur le marché intérieur. Ce rôle nouveau qui s'ouvre à la Communauté est désormais explicitement reconnu par le traité, le développement durable ayant été identifié comme un objectif communautaire général.

c) La technologie propre: une des clés du problème

Une des clés de voûte du nouveau modèle de développement consistera à opérer un découplage entre la future prospérité économique, d'une part, et la pollution de l'environnement

de l'autre, voire même à faire du couple économie-écologie une relation positive et non plus négative. La réussite de cette opération passera, tôt ou tard, par la création d'une nouvelle base de technologie propre.

Des exemples, et non des moindres, attestent de la faisabilité d'un tel découplage, notamment par l'intégration pure et simple des ressources environnementales dans la fonction de production. Les chiffres de croissance économique enregistrés par l'Allemagne et le Japon au cours des vingt dernières années, bien qu'inégaux dans le monde industriel, n'ont entraîné qu'un accroissement négligeable de la consommation énergétique, alors que cette relation était précédemment considérée comme nécessairement linéaire. Le principal moteur de ce changement fondamental a été le renchérissement de l'énergie qui, à nouveau contre toute attente, n'eut pas pour effet de freiner la croissance économique, mais plutôt de la stimuler.

Bien que les modèles économiques attribuent généralement aux réalisations technologiques un caractère exogène, force est de constater qu'elles sont principalement l'aboutissement de stimuli provenant des secteurs public et privé. Il faut garder également à l'esprit que toute technologie est le fruit de l'homme et qu'il est vital, dès lors, de continuer à investir dans le capital humain. L'un des principaux défis que nous aurons à relever au cours des prochaines années sera de résoudre les problèmes d'environnement.

La nouvelle technologie intégrée, qui ne constitue sans doute que la partie visible de l'iceberg, devrait résulter dans un besoin plus réduit de ressources naturelles en:

- améliorant la «productivité naturelle» des produits: plus grande efficacité énergétique, moins de produits à forte teneur en matières premières (voitures plus légères, par exemple);
- allongeant la durée de vie des produits: l'attrait des services de réparation et de contrôle, qui sont par définition de gros consommateurs de main-d'œuvre, doit être accru;

- encourageant la réutilisation et le recyclage des produits: les matières premières ou les pièces de rechange doivent être réutilisées plus souvent;
- améliorant la technologie des processus de production, qui génèrent la plus grande quantité d'eaux usées, de déchets solides, etc. (et non les consommateurs finaux).

La mise en œuvre progressive de cette technologie nouvelle, plus propre, entraînera un renouvellement constant des biens d'équipement de la Communauté et imposera aux ingénieurs et gestionnaires de demain de nouvelles exigences dans le domaine de la formation. Le processus d'intégration des technologies propres par les entreprises dépassera de loin les activités d'«épuration» actuelles, telles que le traitement des déchets et des eaux usées, même si ces activités sont et restent, dans l'immédiat, primordiales. L'importance relative, voire absolue, de ces activités devrait décliner à mesure que la société se rapprochera du modèle de développement durable.

Cette nouvelle ère de technologie, plus propre, outre le fait qu'elle améliorera considérablement notre environnement, devrait également générer d'importants avantages indirects pour la Communauté:

- en termes de compétitivité, l'avantage serait double: la Communauté renforcerait globalement son économie en faisant un usage optimal de ses ressources et en évitant de coûteuses opérations d'épuration; d'autre part, la Communauté, en prenant les devants, bénéficierait d'un avantage non négligeable dans la mesure où la nouvelle technologie est une nécessité, non seulement dans les pays industrialisés, mais également dans les NPI et les PVD;
- en termes stratégiques, l'énorme dépendance de la Communauté vis-à-vis du reste du monde pour son approvisionnement en énergie et en matières premières serait réduite et mieux gérée; les économies réalisées sur les importations ainsi évitées pourraient être affectées à la promotion du développement durable, et notamment au transfert de technologies propres vers les PVD;

- la Communauté montrerait la voie à suivre pour mettre en pratique la théorie du développement durable, diminuerait sa consommation excessive de ressources primaires et apporterait ainsi un début de solution au problème de distribution des rares ressources naturelles et environnementales qui ne manquera pas de se poser à l'avenir au niveau mondial.

10.2. Les moyens qui faciliteraient les mutations structurelles

a) Une politique micro-économique stratégique

Il est peu probable que l'on puisse séparer prospérité économique et détérioration de l'environnement par la création de nouvelles technologies propres sans le soutien d'une politique active et imaginative. Dans cette perspective, **il faudra réorienter les instruments politiques actuels dans la mesure où ils encouragent une utilisation inefficace des ressources dans la Communauté.** Il conviendra tout particulièrement de s'attarder sur les nombreux règlements qui, au cours des dernières décennies, ont été progressivement mis au point mais qui ne répondent plus aux objectifs du nouveau modèle d'un développement durable. À cela il faut ajouter que **les prix du marché devront intégrer systématiquement tous les coûts externes qu'ils engendrent pour la société.** Cette révision de la politique devrait se terminer par l'élaboration d'un ensemble clair de signaux et de mesures d'incitation à l'usage de tous les décideurs et agents économiques.

Le premier élément clé sur lequel doit s'appuyer une politique micro-économique stratégique concerne la recherche fondamentale, qu'il faut réorienter en profondeur et encourager à se tourner vers des domaines particulièrement intéressants pour le modèle de développement durable (à savoir énergies renouvelables, recyclage des déchets et recherche de nouveaux matériaux, biotechnologie, etc.). Cette réorientation de la recherche concerne également les sciences économiques et plus particulièrement le domaine que l'on a appelé la «comptabilité verte», qui consiste en gros en une analyse et une estimation systématique

ques de tous les effets externes. En combinant les données scientifiques et les données économiques recueillies, on parviendra à une meilleure compréhension des problèmes et des solutions liés à l'exploitation des ressources naturelles, et de leur importance relative.

Le second élément clé réside dans l'accélération de la mise en œuvre des résultats de la recherche fondamentale pour en faire des innovations commercialisables. À cette fin, il faudrait créer un ensemble cohérent de mesures d'incitation pragmatiques pour que les agents économiques envisagent d'investir dans les nouveaux produits et modes de production, et notamment dans les nouvelles formes innovatrices d'organisation du travail. Cela devrait permettre de créer un climat propice à la confiance des consommateurs et des investisseurs dans le projet d'un avenir économique durable.

b) Des instruments au niveau macro-économique

L'ensemble des mesures d'incitation envisagées ci-dessus concerne une révision graduelle et systématique de nombre d'instruments de politique, qui ont pour plusieurs d'entre eux une dimension communautaire. Dans ce contexte, les instruments suivants devront retenir plus particulièrement l'attention:

- les **taxes indirectes** sur la pollution constituent une manière efficace de lutter contre les subventions latentes, dans la mesure où des coûts externes sont ainsi générés aux dépens de l'ensemble de la société. Aussi conviendra-t-il peut-être de corriger les prix du marché pour qu'ils englobent le coût des dommages écologiques résultant de l'utilisation de produits particuliers, comme les sources d'énergie selon leur teneur en CO₂;
- les **réglementations fiscales**, et en particulier les mécanismes de déduction fiscale, constituent un moyen efficace de favoriser les activités économiques durables (par exemple recherche avant commercialisation d'innovations vertes) mais elles ont actuellement, très souvent, un impact négatif sur l'environnement (comme les régimes généreux de déduction fiscale en fa-

veur de l'utilisation des véhicules privés, l'imposition de la propriété foncière qui favorise le développement des banlieues);

- les **forces motrices du marché intérieur** peuvent être canalisées pour engendrer une exploitation optimale des ressources dans la Communauté: premièrement, en effet, une saine concurrence sur un terrain d'égalité a davantage de chance d'entraîner les changements technologiques nécessaires et le renouvellement des équipements; deuxièmement, la réglementation des marchés publics peut être infléchie au profit d'objectifs durables, et, troisièmement, le redéploiement interne des activités économiques contribuera à l'exploitation la plus efficace possible des ressources environnementales à l'intérieur de la Communauté et à une réduction des contraintes beaucoup trop élevées de l'environnement dans certains domaines. Ce même argument vaut bien sûr pour l'élargissement de la Communauté;

- le **commerce international et la politique de coopération**: les problèmes d'environnement ayant souvent une portée transfrontalière et globale, ils incitent tout naturellement à l'intensification de la coopération internationale. Très souvent, l'utilisation des ressources communautaires pour faire face aux problèmes d'environnement étrangers s'avère être une solution rentable pour régler les problèmes d'environnement à l'intérieur de la Communauté (acidification, pollution des rivières, réduction des CO₂). Cela vaut également en ce qui concerne les problèmes structurels dans les domaines de la croissance et de l'emploi. Dans ces deux cas, toute solution réelle et durable doit prendre en considération cette dimension internationale, notamment lorsqu'il s'agit des régions proches de la Communauté, comme l'Europe centrale et orientale et le bassin méditerranéen.

c) Instruments politiques au niveau sectoriel

Outre les instruments qui se situent au niveau macro-économique, la Communauté dispose également, dans une certaine mesure, d'instruments dans certains secteurs particuliers,

dont l'importance devrait augmenter à mesure que la Communauté tend à se rapprocher du nouveau modèle économique évoqué ci-dessus. Les secteurs suivants méritent une attention particulière et ont d'ailleurs été expressément évoqués dans le cinquième programme d'action pour l'environnement:

- **énergie:** les modalités d'utilisation de l'énergie se trouvent au centre du nouveau modèle de développement. Parallèlement à la libéralisation du marché interne de l'électricité et du gaz, la Communauté devra opérer des choix stratégiques qui ont relevé jusqu'ici de la seule responsabilité des États membres. Ces choix concernent en particulier un développement vigoureux de la gestion de la demande ainsi qu'une diversification des approvisionnements au bénéfice de sources d'énergie écologiques.

Des instruments importants ont été utilisés par le passé (Euratom, etc.). Ils doivent être renforcés et réorientés;

- **transports:** les dégradations importantes du bien-être mentionnées au point précédent devront être éliminées par une révision de la politique d'investissement et de planification menée dans le domaine des infrastructures de transport (notamment en zone urbaine). Les instruments fiscaux et les subventions normalement utilisés dans le passé pourraient être révisés en profondeur, de même que les conceptions qui prévalent aujourd'hui en matière de zonage et d'urbanisme;
- **agriculture:** la réforme actuelle de la PAC se traduit par une réduction du soutien accordé aux prix, réduction qui est compensée par un soutien financier direct aux agriculteurs et accompagnée par d'autres mesures permettant de rémunérer des pratiques agricoles écologiques ainsi que par une rémunération honnête d'activités garantissant l'équilibre hydrogéologique (qualité de l'eau potable, prévention de l'érosion des sols, etc.) ou améliorant la qualité des paysages. Cette tendance devrait se renforcer graduellement au cours des années à venir. Une telle politique permettra de corriger de mieux en mieux les déséquilibres environnementaux actuels tout en jetant les bases sur lesquelles peu-

vent reposer l'exercice d'activités durables et l'amélioration de la qualité de la vie dans les zones rurales. Il importe également d'évaluer, sur le plan tant économique qu'écologique, des projets pilotes de production de biocarburants (biomasse, diester, bioéthanol) lancés dans plusieurs États membres, en vue tout particulièrement d'élaborer des scénarios énergétiques respectueux de l'environnement;

- **industrie:** on a commencé à exploiter une nouvelle panoplie d'instruments éco-industriels sous la forme d'audits écologiques, d'étiquetage «vert», d'accords volontaires, de régimes de responsabilité, etc. Certains de ces instruments créeront de nouvelles possibilités d'emplois, notamment dans le domaine des services directement liés à la défense de l'environnement.

d) Recommandations à court terme

Si la récession actuelle s'avère avoir une dimension qui va au-delà du cycle conjoncturel, la préparation du projet à long terme doit débiter dès aujourd'hui. Cela implique non seulement une réorientation systématique de la politique des pouvoirs publics dans le sens décrit ci-dessus, mais également l'élaboration de mesures anticycliques qui pourraient également contribuer à atteindre les objectifs du modèle de développement durable.

La première chose à faire serait de prévenir toute nouvelle dégradation de l'environnement en créant une «infrastructure environnementale». Malgré les progrès accomplis dans la mise au point de technologies propres, les activités de dépollution resteront vraisemblablement importantes à court et moyen termes et devraient même se développer considérablement dans un avenir immédiat. Il faudrait ainsi rattraper un retard considérable en matière d'investissements en équipement de recyclage (production excessive de déchets de papier), en incinérateurs de déchets (de technologie aussi moderne que possible) et en équipement de traitement des eaux usées.

Bon nombre de ces activités se situent dans le domaine du génie civil et devraient créer un nombre important d'emplois à court terme, dont le financement serait assuré par des droits et taxes acquittés en vertu du principe

«pollueur-payeur» prévu dans le traité. Les dépenses publiques et la capacité de création d'emplois peuvent être d'autant plus importantes que l'infrastructure de base, par exemple les réseaux d'égouts, restent à construire.

Le renforcement de la capacité des systèmes de transport en commun, qui peut améliorer dans de très fortes proportions la qualité de vie de millions de gens vivant en zone urbaine, présente les mêmes capacités de création d'emplois.

Les enquêtes révèlent qu'il existe une demande considérable et une volonté explicite de payer pour la réalisation de projets d'agrément et écologiques au niveau local, comme la création de parcs, de sentiers de promenade, de circuits de jogging ou de pistes cyclables.

Quant à l'utilisation de l'énergie, elle a été citée à plusieurs reprises comme l'un des domaines clés du nouveau modèle de développement économique. Au niveau des ménages notamment, l'énergie peut être utilisée de façon beaucoup plus efficace — d'après de nombreux indicateurs, de 40 à 50 % — à condition que des investissements adéquats soient réalisés dans les logements (double/triple vitrage, isolation des toits, chaudières équipées des meilleures technologies disponibles: MTD). Un nombre substantiel d'emplois peut être créé dans ce domaine à condition que suffisamment de mesures d'incitation soient prises à cet effet.

Enfin, pour répondre au double défi du chômage et de la dégradation de l'environnement, on peut envisager de diminuer les coûts salariaux en augmentant la taxation de la pollution. Une proposition concrète de la Commission, qui s'intègre parfaitement dans la perspective d'un changement structurel à long terme, concerne la taxe CO₂/énergie: les coûts externes liés à l'utilisation de l'énergie sont pris en compte et le revenu important généré par la taxe (plus ou moins 1 % du PIB) peut être utilisé dans un premier temps par les employeurs pour compenser les coûts salariaux élevés.

Une dimension importante de la proposition concerne le changement largement préconisé qui consiste à recourir plus intensivement à la fiscalité indirecte ainsi qu'à élargir et à équilibrer l'assiette fiscale sur les produits énergé-

tiques. Dans la Communauté, ces propositions bénéficient du soutien de la population: environ 60 % des citoyens européens sont favorables à ce genre de taxe.

10.3. Conclusions

Il est nécessaire de bien cerner la nature du changement structurel que traverse la Communauté et de prendre les mesures qu'il réclame. Il est important de mettre au point un projet de société axé sur une meilleure qualité de vie dans la Communauté, susceptible de motiver la population et donc de générer l'énergie humaine nécessaire à cet effet:

- a) les problèmes économiques et sociaux sérieux que connaît actuellement la Communauté sont le résultat de certaines lacunes fondamentales: une «sous-exploitation» de la qualité et de la quantité de la main-d'œuvre combinée à une «surexploitation» des ressources naturelles et environnementales. Ces deux éléments sont au cœur du modèle de développement économique appliqué par la Communauté au cours de ces dernières décennies;
- b) le défi fondamental d'un nouveau modèle de développement économique est de renverser le lien négatif qui existe actuellement entre, d'une part, l'environnement et la qualité de la vie en général et, d'autre part, la prospérité économique. À cet égard, l'utilisation généralisée de technologies propres est fondamentale. Bien que de nombreuses connaissances scientifiques existent déjà, elles n'ont pas encore été intégrées dans le système économique;
- c) la transition vers un nouveau modèle de «développement durable» nécessite la mise en œuvre d'un ensemble cohérent de mesures d'encouragement. Elle exige surtout une révision systématique des politiques macro-économiques et sectorielles actuelles. Celles-ci devront désormais reposer sur le principe selon lequel les prix du marché doivent intégrer tous les effets externes. En effet, de nombreuses décisions prises par les pouvoirs publics en matière de fiscalité, de subvention, de concurrence, d'infrastructure, d'organisation du travail, d'aménagement du territoire, d'urbanisme, etc. ont été mises en œuvre

de façon progressive et sur une base ad hoc, ou en fonction de considérations à long terme qui ne correspondent plus à l'objectif du développement durable. Cela s'applique également et même plus aux politiques dans les domaines de l'énergie, des transports, de l'industrie et de l'agriculture où plusieurs des choix faits dans les années 50 et 60 doivent être revus;

- d) toutes les mesures à court terme proposées pour surmonter la récession actuelle de-

vraient aller dans le sens de la réorientation de la politique telle qu'indiquée ci-dessus. En outre, dans la même perspective à long terme, un nombre considérable d'emplois peuvent être créés dans le domaine des infrastructures liées à l'environnement, de l'amélioration de l'efficacité énergétique, de la création de zones naturelles d'agrément et de l'assainissement des zones polluées.