

E 2861

ASSEMBLÉE NATIONALE

DOUZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 22 avril 2005

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 avril 2005

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT.

Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2005-2008) :
Communication du président comprenant une **recommandation de la Commission** relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté (en application de l'article 99 du traité CE) et une **proposition de décision du Conseil** relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (en application de l'article 128 du traité CE).



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 12.4.2005
COM(2005) 141 final

2005/0057 (CNS)

**LIGNES DIRECTRICES INTÉGRÉES POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI
(2005-2008)**

**Communication du président,
en accord avec le vice-président Verheugen et les commissaires Almunia et Spidla**

comprenant une

RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

**relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la
Communauté (en application de l'article 99 du traité CE)**

et une

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

**relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (en
application de l'article 128 du traité CE)**

(présentée par la Commission)

TABLE DES MATIÈRES

1.1.	De la nécessité de se concentrer davantage sur la croissance et l'emploi	3
1.2.	Envisager l'avenir	5
1.3.	Les lignes directrices intégrées (2005-2008)	6
1.4.	Contenu et structure	8
Partie 1 – Recommandation de la Commission relative aux grandes orientations de politiques économiques (2005 - 2008)		12
Section A – Politiques macroéconomiques en faveur de la croissance et de l'emploi.....		13
A.1	Politiques macroéconomiques créant les conditions d'une amélioration de la croissance et de l'emploi	13
A.2	Assurer le dynamisme et le bon fonctionnement de la zone euro	18
Section B – Réformes microéconomiques visant à augmenter le potentiel de croissance de l'Europe.....		20
B.1	Faire de l'Europe un lieu plus attrayant pour les investisseurs et les travailleurs	20
B.2	La connaissance et l'innovation au service de la croissance	24
Partie 2 – Lignes directrices pour l'emploi (2005-2008).....		27
Annexe		30
1.	Attirer et retenir un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail et moderniser les systèmes de protection sociale.....	30
2.	Améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises et accroître la flexibilité des marchés du travail	32
3.	Investir davantage dans le capital humain en améliorant l'éducation et les compétences	33

EXPOSÉ DES MOTIFS

La présente communication énonce les premières lignes directrices intégrées en faveur de la croissance et de l'emploi pour la période 2005-2008, conformément à la demande formulée par le Conseil européen du printemps 2005.

Le présent exposé des motifs porte à la fois sur la recommandation de la Commission relative aux grandes orientations de politiques économiques (GOPE) et sur la proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour l'emploi (LDE).

1.1. De la nécessité de se concentrer davantage sur la croissance et l'emploi

La période qui a suivi le Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 a été caractérisée par une forte dégradation de l'économie mondiale. L'optimisme quant aux perspectives de croissance future, le dynamisme des marchés boursiers et la confiance des investisseurs dans la nouvelle révolution technologique ont cédé la place à une grande incertitude quant à l'évolution de l'économie mondiale. Ce revirement trouve son origine, entre autres, dans l'éclatement de la bulle Internet en 2001, le ralentissement du commerce mondial en 2001, les scandales financiers, l'incertitude géopolitique due aux attaques terroristes et la guerre en Iraq. L'incertitude causée par ces facteurs a ébranlé la confiance des entreprises et des consommateurs, ce qui a freiné la demande intérieure. En conséquence, la croissance annuelle moyenne est restée inférieure à 1% de 2001 à 2003 dans certains États membres.

La reprise économique s'est petit à petit manifestée depuis le second semestre de 2003 et, malgré les performances économiques décevantes de l'Union européenne (UE) au cours du second semestre de 2004, les dernières prévisions de la Commission font état d'une relance de l'activité économique dans le courant de 2005. Les taux d'intérêt historiquement bas et les prévisions de croissance de l'emploi et des salaires réels contribuent à créer des conditions favorables à un redressement de la demande intérieure.

Dans ce contexte, l'inflation est restée modérée en dépit des fluctuations des prix de l'énergie, et la croissance de l'emploi a bien résisté, soutenue par l'évolution modérée des salaires.

Selon les prévisions, les taux de chômage vont diminuer, certes lentement, pour atteindre 8,7% en 2006. Le taux d'emploi total estimé était de 62,9% dans l'UE-25 en 2003, ce qui nettement inférieur à l'objectif convenu de 70%. La progression vers l'objectif de 60% de taux d'emploi féminin a été lente: le taux d'emploi des femmes est actuellement de 56,1% dans l'UE-25, mais on s'attend à ce qu'il reprenne son ascension. Le taux d'emploi des travailleurs âgés, qui a continué d'augmenter pour dépasser de justesse 40,2%, est le taux le plus éloigné de l'objectif à atteindre en 2010, à savoir 50%. Dans le même temps, les progrès réalisés en matière d'amélioration de la qualité de l'emploi ont été mitigés et le ralentissement de l'activité économique a mis davantage en évidence l'importance des problèmes d'insertion sociale. Le chômage de longue durée a de nouveau augmenté après plusieurs années de diminution et il paraît improbable qu'il diminue à brève échéance.

La reprise économique a, dans une large mesure, été tributaire du retour de la croissance mondiale et de l'amélioration rapide du commerce mondial. Tandis que le cycle de croissance

mondiale arrive à maturité et compense l'effet négatif des prix mondiaux élevés du pétrole, le renforcement de la reprise dépendra de plus en plus de la demande intérieure européenne.

Même si le retour d'une croissance économique plus marquée dans l'Union européenne est une source de soulagement, la stagnation de la reprise économique y reste préoccupante. Cela signifie que l'économie de l'Union européenne est, à certains égards, plus éloignée de son objectif (devenir l'économie la plus compétitive du monde) qu'en mars 2000. Dans ce contexte, et bien que les concurrents de l'Union aient en général dû faire face aux mêmes chocs économiques, l'écart entre le potentiel de croissance de l'Europe et celui de ces partenaires économiques n'a pas diminué de manière substantielle.

Cette contre-performance continue de l'économie de l'Union s'explique en premier lieu par **la persistance de la participation comparativement plus faible de sa main-d'œuvre**. Grâce aux efforts réalisés par les États membres, le taux d'emploi est passé de 61,9% en 1999 à 62,9% en 2003. Toutefois, il reste pas mal de progrès à accomplir, en particulier en ce qui concerne l'emploi des jeunes et des travailleurs âgés, pour atteindre les objectifs de Lisbonne. Le taux d'emploi relativement bas, conjugué à un nombre d'heures de travail relativement bas, révèle que l'Europe dispose d'un réservoir de main-d'oeuvre inutilisée. Une partie importante de la main-d'œuvre potentielle est laissée en jachère, ne pouvant pas contribuer à l'amélioration des niveaux de vie.

La seconde grande explication des mauvaises performances de l'Union est liée au **faible niveau de croissance de sa productivité**. La croissance de la productivité a tendance à diminuer depuis plusieurs décennies. En ce qui concerne les dix dernières années, cette tendance peut s'expliquer partiellement par la réinsertion d'un grand nombre de travailleurs peu qualifiés sur le marché du travail. Toutefois, une partie importante de la diminution est due à la faiblesse des investissements des entreprises et à un ralentissement des progrès et innovations technologiques, ainsi qu'à une diffusion relativement lente des technologies de l'information et de la communication (TIC). La croissance de la productivité horaire du travail en Europe a continué de faiblir depuis le début de la décennie, de sorte que la croissance de la productivité du travail y est inférieure à celle de ses principaux concurrents pour la première fois depuis plusieurs décennies. Actuellement, plus d'un tiers de la différence de niveau de vie (PIB par habitant) entre l'Union européenne et les États-Unis résulte des différences de productivité horaire. Si le renversement de la tendance au ralentissement de la croissance de la productivité est le défi majeur qui attend l'Union dans le domaine de la compétitivité, il constitue aussi un excellent moyen d'augmenter la croissance.

L'augmentation du potentiel de croissance et de l'emploi contribuera de manière essentielle au développement durable et à la cohésion sociale dans l'Union européenne. Par ailleurs, les politiques en faveur de la durabilité sociale et environnementale devraient contribuer à la mise en place d'une économie dynamique et à haut coefficient d'emploi, capable de développer et d'exploiter les technologies qui permettront de protéger la qualité de vie des générations futures. Nonobstant le recentrage sur la croissance et l'emploi qu'elles induisent, les lignes directrices intégrées relatives à la période 2005-2008 laissent aux États membres la flexibilité leur permettant de choisir les solutions locales qui répondent le mieux à leurs besoins de réforme, encourageant de la sorte l'appropriation nationale.

La relance de la stratégie de Lisbonne, telle qu'elle s'exprime au travers des présentes lignes directrices intégrées, doit permettre d'apporter les bonnes réponses à ces

évolutions. Il s'agit d'une stratégie visant à remédier à la relative faiblesse de la croissance et à la création insuffisante d'emplois. La réalisation de réformes globales des marchés du travail et des produits fait partie intégrante de cette stratégie. Selon les estimations de la Commission, les réformes accomplies au cours de la seconde moitié des années 1990 ont entraîné une augmentation du taux de croissance potentiel de presque un demi à trois quarts de point de pourcentage à moyen terme. Sur dix ans, cela équivaldrait à une croissance du PIB de 7 à 8%. Vu l'hétérogénéité des mesures de réforme ainsi que les complémentarités et l'équilibre à trouver entre les réformes dans les différents domaines, le coût précis de l'inaction est certes difficile à mesurer, mais il reste important.

À moyen terme, dans le contexte des résultats insuffisants de la stratégie de Lisbonne et d'un redressement économique modeste, freiné par un manque de confiance persistant, il est nécessaire de se concentrer sur la croissance et sur l'emploi pour préserver et améliorer les niveaux de vie dans l'Union, tout en respectant l'objectif de développement durable. À long terme, ce recentrage est extrêmement important si l'on veut se préparer aux évolutions qui pourraient modifier de manière substantielle les perspectives de croissance et d'emploi. Sur le plan intérieur, le vieillissement de la population européenne va peser énormément sur les finances publiques et l'offre de main-d'oeuvre. Selon les estimations de la Commission, le vieillissement de la population se traduira par une baisse du taux de croissance potentiel pouvant atteindre un point de pourcentage en 2040. Sur le plan extérieur, la mondialisation entraîne l'intégration de nouveaux pays dans le système économique international. L'Union européenne doit saisir les occasions que lui offre l'ouverture de marchés d'Asie en forte croissance, telles la Chine et l'Inde. Parallèlement, l'Union européenne doit faire face à la nouvelle répartition internationale du travail qui en résulte: c'est ainsi que la Chine commence à se spécialiser dans la production de biens à haute valeur ajoutée et que l'Inde se transforme en plateforme d'externalisation de services. Le risque d'aggravation de la rareté des ressources ou de la volatilité des prix, les changements climatiques et l'appauvrissement de la diversité biologique constituent également des défis importants.

1.2. Envisager l'avenir

La Communauté et les États membres devraient relever ces défis dans un état d'esprit alliant optimisme et réalisme. De nombreux exemples de réformes réussies et de redressements économiques attestent que le changement peut être une réussite. Il est particulièrement encourageant de constater que la nécessité de mener d'urgence des actions pour relever les défis est largement admise. Il y a une volonté unanime de faire progresser les réformes qui placeront l'Union sur une voie plus favorable à la croissance et réaliseront nos ambitions sociales et environnementales. L'Union européenne dispose d'un potentiel important pour renforcer ses avantages concurrentiels et il est essentiel qu'elle **agisse avec détermination pour exploiter pleinement ce potentiel et pour donner davantage confiance à ses citoyens.**

Dans ce contexte, l'Union et les différents États membres devraient accorder la priorité aux investissements consacrés à la connaissance afin de garantir le dynamisme et la vigueur de l'économie européenne dans son ensemble. La réalisation d'une société de la connaissance, fondée sur le capital humain, l'éducation et les politiques de recherche et d'innovation, est essentielle pour augmenter notre potentiel de croissance et préparer l'avenir. Une croissance durable requiert également un plus grand dynamisme démographique, une meilleure intégration sociale et une exploitation plus complète du **potentiel que représente la jeunesse**

européenne, ainsi que l'a confirmé le Conseil européen en adoptant le Pacte européen pour la jeunesse.

Outre l'achèvement du marché intérieur et la défense d'une concurrence équitable, l'instauration d'un environnement favorable aux entreprises, le développement des infrastructures, la création d'un marché du travail adaptable et favorisant l'intégration ainsi que les réformes axées sur la connaissance sont des éléments qui concourent tous à la croissance économique et à l'amélioration de la productivité. Et tous ces éléments sont davantage susceptibles d'être réalisés s'ils s'inscrivent dans un cadre de politiques macroéconomiques favorables à la croissance.

1.3. Les lignes directrices intégrées (2005-2008)

Ces questions nécessitent de mettre l'accent sur les réformes visant à augmenter le potentiel de croissance de l'Union tout en poursuivant des politiques macroéconomiques saines qui contribuent au succès des efforts accomplis en matière de réforme. L'accord sur la manière d'améliorer la mise en œuvre du Pacte de stabilité et de croissance, conclu par le Conseil européen, permettra de mener les politiques budgétaires nécessaires pour traiter ces questions de façon plus cohérente¹. L'augmentation du potentiel de croissance de l'Union contribuera à la réalisation de l'objectif général de développement durable.

Les lignes directrices intégrées sont la traduction directe de ces priorités au niveau européen. Elles représentent une étape concrète dans le processus de recentrage et d'appropriation de la stratégie de Lisbonne.

Recentrer sur la croissance et l'emploi

Le Conseil européen de mars 2005 vient de **relancer la stratégie de Lisbonne en la recentrant sur la croissance et l'emploi en Europe**, conformément aux propositions de la Commission². Par cette décision, chefs d'Etat et de gouvernement ont donné un message clair sur les priorités de l'Union pour les prochaines années. L'Union, tant au niveau européen que national, doit désormais se concentrer sur ces thèmes, et mettre en œuvre les actions nécessaires pour développer la connaissance, l'attractivité et la création d'emplois³.

La réalisation de l'agenda de Lisbonne doit faire l'objet d'une attention particulière. Pour atteindre ces objectifs, l'Union doit davantage mobiliser l'ensemble des moyens nationaux et communautaires – y compris les fonds structurels et le développement rural – pour mieux exploiter les synergies. En outre, la mobilisation des parties concernées peut contribuer à les sensibiliser à la nécessité de réaliser des réformes structurelles, améliorer la qualité de l'application et accroître l'appropriation de la stratégie de Lisbonne. Les États membres et la Communauté devraient saisir toutes les occasions d'associer les autorités régionales et locales, les partenaires sociaux et la société civile à la mise en œuvre des lignes directrices

¹ Rapport annexé aux conclusions du Conseil européen de mars 2005, (http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?lang=fr&id=432&mode=g&name=).

² COM(2005) 24 du 2.2.2005: Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi. Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne.

³ Conclusions du Conseil européen de mars 2005, (http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?lang=en&id=432&mode=g&name=).

intégrées. Ils devraient rendre compte des progrès réalisés dans ce domaine dans le cadre de la présentation des rapports relatifs à l'application de la stratégie de Lisbonne.

Pour rendre ce recentrage effectif, le Conseil européen a décidé de renforcer la cohérence et la complémentarité des mécanismes existants en lançant un nouveau cycle de gouvernance. Ces améliorations simplifient considérablement les processus et doivent faciliter l'appropriation et la mise en œuvre de ces priorités au niveau national.

Un nouveau cycle de gouvernance

- Tout d'abord, la Commission a été invitée par le Conseil européen à traduire la priorité donnée à la croissance et à l'emploi dans de nouvelles grandes orientations de politique économique, basées sur l'article 99, et chargée d'assurer la cohérence économique des trois dimensions économique, sociale et environnementale de la stratégie de Lisbonne ; et de nouvelles lignes directrices pour l'emploi, basées sur l'article 128 du traité. Ces deux instruments importants sont ainsi alignés sur les objectifs de la stratégie renouvelée de Lisbonne, au service de la croissance et de l'emploi.
- La cohérence globale est encore renforcée par l'intégration de ces deux textes dans un seul et même document, ce qui permet de présenter à l'Union et aux Etats membres une vision stratégique claire des enjeux européens dans les domaines macroéconomiques, microéconomiques et de l'emploi.
- Les lignes directrices intégrées fournissent ainsi à la Communauté et aux États membres un cadre stable et cohérent permettant la mise en œuvre des actions prioritaires approuvées par le Conseil européen. Elles serviront de base à la préparation des programmes nationaux de réforme que les États membres sont invités à présenter à l'automne 2005. Ils devront à cette fin identifier les mesures concrètes qu'ils ont l'intention de prendre (ou ont déjà prises) afin de soutenir la croissance et l'emploi au niveau national, chaque État membre mettant un accent particulier sur les défis essentiels auxquels il est confronté.
- Les lignes directrices – comme les programmes nationaux qui vont en découler – seront établies pour trois ans, afin d'offrir la stabilité nécessaire à la mise en œuvre. Ces programmes nationaux devraient être le fruit d'un débat au niveau national avec les instances parlementaires compétentes, les partenaires sociaux et les citoyens, conformément aux traditions respectives des États membres. Il s'agit là d'un aspect essentiel pour garantir l'appropriation nécessaire de ces programmes par tous les acteurs concernés.
- Quant aux lignes directrices, elles pourront, le cas échéant, être adaptées chaque année conformément aux dispositions du traité. Les programmes nationaux pourront quant à eux être modifiés par les États membres selon les nécessités politiques internes.
- L'effort de cohérence développé au niveau des lignes directrices intégrées devrait se prolonger dans ces programmes nationaux. Ceux-ci devraient ainsi regrouper dans un seul document synthétique l'ensemble des rapports nationaux existants pertinents pour la stratégie de Lisbonne. Il s'agit spécifiquement des rapports nationaux pour l'emploi, des rapports dits de « Cardiff » sur le processus de réforme économique, ainsi que les rapports sectoriels de mise en œuvre – dûment simplifiés - couverts par la méthode ouverte de

coordination Les plans stratégiques nationaux établissant les dépenses prioritaires relatives aux fonds structurels et de cohésions seront également inclus (une fois les règlements adoptés)⁴. Ce mécanisme simplifié de rapports permettra aux États membres de se concentrer davantage sur la mise en œuvre.

- Ces programmes nationaux de réforme devraient être **suivis par des rapports de mise en œuvre unique** les années suivantes (automne 2006 et 2007) ; intégrant les rapports sectoriels déjà identifiés, avant d'être remplacés par de nouveaux programmes, déclinant les nouvelles lignes directrices intégrées prévues au printemps 2008.

La Commission se réserve de présenter prochainement une communication précisant certains éléments pour aider les États membres à préparer, dans le contexte des lignes directrices intégrées, leur programme respectif. Ces éléments pourraient notamment porter sur l'identification des défis les plus pertinents pour chacun des États membres, sur un cadre et un format communs, sur l'intégration des rapports sectoriels existants, ainsi que sur le suivi de ces programmes par la Commission.

Enfin, la Commission présentera, de son côté, en tant que pendant aux programmes nationaux, un «programme communautaire de Lisbonne 2005-2008» couvrant l'ensemble des actions à entreprendre au niveau communautaire au service de la croissance et de l'emploi. Ce programme reflétera les actions incluses dans la communication de la Commission au Conseil européen de printemps⁵, et en particulier les éléments communautaires⁶ du programme d'action de Lisbonne.

1.4. Contenu et structure

Étant donné que les politiques macroéconomiques, microéconomiques et de l'emploi sont interdépendantes et doivent se renforcer mutuellement, les lignes directrices intégrées sont présentées dans un seul document général divisé en deux parties.

Partie 1 - Grandes orientations de politiques économiques

Cette partie des lignes directrices intégrées comprend la recommandation de la Commission relative aux grandes orientations de politiques économiques applicables à tous les États membres et à la Communauté. Étant l'un des principaux instruments de coordination des politiques économiques, cette partie concrétise la relance de la stratégie de Lisbonne et se concentre sur la contribution des politiques économiques à l'augmentation de la croissance et de l'emploi.

Cette partie donne aux États membres et à la Communauté des indications sur les politiques macroéconomiques et microéconomiques à mener dans les domaines présentant le plus grand potentiel d'amélioration de la croissance et de l'emploi. La section A traite de l'apport que

⁴ Dans la communication ultérieure sur les programmes nationaux de réforme, la Commission présentera ses orientations sur les modalités d'intégration des rapports de suivi des méthodes ouvertes de coordination et des plans stratégiques sur les fonds structurels.

⁵ COM(2005) 24 du 2.2.2005: Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi. Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne.

⁶ SEC(2005) 192 du 3.2.2005, document de travail accompagnant la communication de la Commission au Conseil européen.

peuvent avoir les politiques macroéconomiques à cet égard. La section B porte sur les mesures et les politiques que l'Union et les États membres doivent appliquer pour faire de l'Europe un lieu plus attrayant pour les investisseurs et les travailleurs et pour stimuler la connaissance et l'innovation en tant que facteurs de croissance.

La stabilité des conditions et politiques macroéconomiques aura une incidence très positive sur les mesures et sur les réformes structurelles visant à appliquer ces lignes directrices. Les politiques macroéconomiques et microéconomiques interagissent considérablement et se renforcent mutuellement. À défaut de politiques macroéconomiques axées sur la croissance et la stabilité, les avantages potentiels d'une réforme structurelle ne seront pas exploités en raison des blocages et des déséquilibres de l'économie. Dans le même temps, les réformes structurelles peuvent contribuer à stabiliser les politiques macroéconomiques en améliorant l'efficacité des marchés, ce qui se traduirait par une pression à la baisse sur les prix et une plus grande résistance aux chocs. L'application d'une stratégie de réforme globale, soutenue par des conditions macroéconomiques stables, garantira la prise en compte intégrale de ces interactions et complémentarités.

Partie 2 - Lignes directrices pour l'emploi

Cette partie des lignes directrices intégrées contient la proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour l'emploi, sur laquelle le Parlement européen, le Comité économique et social européen et le Comité des régions seront consultés, conformément à l'article 128 du traité CE. Ces lignes directrices - et la Stratégie européenne pour l'emploi qui s'y rapporte - sont un instrument de coordination essentiel des politiques de l'emploi des États membres. Depuis 1997, la stratégie a contribué à améliorer l'orientation, la supervision et le suivi des politiques de l'emploi dans l'Union européenne.

Cette partie porte sur la contribution des politiques de l'emploi à la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité, conformément au nouvel Agenda de Lisbonne. Les politiques de l'emploi peuvent contribuer de manière essentielle à l'augmentation de l'emploi et à l'amélioration de la productivité, ainsi qu'au renforcement de la cohésion sociale. Il est également nécessaire de moderniser les systèmes de protection sociale pour assurer leur adéquation, leur viabilité financière et leur capacité de réagir à l'évolution des besoins de la société, et pour favoriser une croissance économique et de l'emploi durable⁷.

Les lignes directrices pour l'emploi énoncent les objectifs généraux en matière d'emploi et les actions à mener en priorité dans ce domaine dans l'Union européenne et ses États membres. L'application des politiques de l'emploi devrait aller de pair avec la réalisation de réformes sur les marchés de services, les marchés de produits et les marchés financiers et ces politiques devraient interagir positivement avec les politiques macroéconomiques axées sur la croissance et l'emploi. Dès lors, les lignes directrices de la partie 1 renvoient aux lignes directrices correspondantes de la partie 2 et inversement afin d'assurer l'intégration et la cohérence des deux parties.

⁷ L'Agenda social (COM(2005) 33) aborde ces points de manière plus détaillée.

Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2005-2008)

Lignes directrices macroéconomiques

- (1) Garantir la stabilité économique.
- (2) Assurer la pérennité de l'économie.
- (3) Favoriser une affectation efficace des ressources.
- (4) Renforcer la cohérence des politiques macroéconomiques et structurelles.
- (5) Veiller à ce que l'évolution des salaires contribue à la stabilité macroéconomique et à la croissance.
- (6) Contribuer au dynamisme et au bon fonctionnement de l'UEM.

Lignes directrices microéconomiques

- (7) Développer et approfondir le marché intérieur.
- (8) Assurer l'ouverture et la compétitivité des marchés.
- (9) Rendre l'environnement des entreprises plus attrayant.
- (10) Encourager une culture plus entrepreneuriale et créer un environnement favorable aux PME.
- (11) Étendre et améliorer les infrastructures européennes et achever les projets transfrontaliers prioritaires approuvés.
- (12) Accroître et améliorer les investissements dans la recherche-développement.
- (13) Faciliter l'innovation et l'adoption des TIC.
- (14) Encourager l'utilisation durable des ressources et renforcer les synergies entre la protection de l'environnement et la croissance.
- (15) Contribuer à la création d'une base industrielle solide.

Lignes directrices pour l'emploi

- (16) Appliquer des politiques de l'emploi visant à atteindre le plein-emploi, à améliorer la qualité et la productivité du travail et à renforcer la cohésion sociale et territoriale.
- (17) Favoriser une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail.
- (18) Créer des marchés du travail qui favorisent l'insertion des demandeurs d'emploi et des personnes défavorisées.
- (19) Améliorer la réponse aux besoins du marché du travail.
- (20) Favoriser la flexibilité en la conciliant avec la sécurité de l'emploi et réduire la segmentation du marché du travail.
- (21) Veiller à ce que l'évolution des salaires et des autres coûts du travail soit favorable à l'emploi.
- (22) Accroître et améliorer les investissements dans le capital humain.
- (23) Adapter les systèmes d'éducation et de formation aux nouveaux besoins en matière de compétences.

*

* *

Par conséquent, la Commission:

- recommande les grandes orientations de politiques économiques des États membres et de la Communauté suivantes, en application de l'article 99 du traité CE, et
- propose la décision du Conseil suivante relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, en application de l'article 128 du traité CE.

Partie 1

Recommandation de la Commission relative aux grandes orientations de politiques économiques (2005 - 2008)

RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

**relative aux grandes orientations de politiques économiques des États membres et de la
Communauté (en application de l'article 99 du traité CE)**

Section A - Politiques macroéconomiques en faveur de la croissance et de l'emploi⁸

A.1 Politiques macroéconomiques créant les conditions d'une amélioration de la croissance et de l'emploi

Garantir la stabilité économique pour augmenter l'emploi et le potentiel de croissance

Il est essentiel de mener des politiques macroéconomiques saines si l'on veut soutenir un développement économique équilibré et exploiter pleinement le potentiel de croissance actuel. Ces politiques sont également indispensables à la mise en place des conditions de base nécessaires pour promouvoir un niveau d'épargne et d'investissement approprié ainsi qu'une intensification de l'investissement dans la connaissance et l'innovation, afin d'inscrire durablement l'économie sur la voie de l'augmentation de la croissance et de l'emploi, tout en évitant l'inflation. Pour planifier l'avenir, les entreprises et les citoyens doivent avoir confiance dans le fait que la stabilité des prix sera assurée et que les taux de change et d'intérêt à long terme resteront relativement stables.

Les politiques monétaires peuvent contribuer à la réalisation de cet objectif en assurant la stabilité des prix et, à condition que celle-ci soit assurée, en soutenant d'autres politiques économiques générales. Dans certains nouveaux États membres, les politiques monétaires devront permettre un nouvel abaissement des taux d'intérêt à long terme et la mise en place d'un régime de taux de change autorisant la réalisation d'une convergence réelle (et nominale) durable. Une éventuelle participation au MCE II (mécanisme de change européen) contribuera à renforcer ces tendances. Pour certains de ces États membres, un autre défi de politique macroéconomique consistera à limiter le déficit de la balance courante, actuellement assez élevé, à un niveau où il leur est possible de se procurer des financements corrects à l'extérieur. À cet égard, il sera essentiel de ne pas dévier de la rigueur budgétaire pour réduire le déficit de la balance des opérations courantes, car son financement pourrait se révéler plus difficile lorsque la privatisation sera achevée.

L'assainissement budgétaire permettra aux stabilisateurs budgétaires automatiques de jouer pleinement leur rôle de manière symétrique, concourant à stabiliser la production en l'inscrivant dans une croissance plus élevée et durable. Le défi des États membres dont la situation budgétaire est d'ores et déjà saine consistera à maintenir cette position sans recourir à des mesures ponctuelles et temporaires. Enfin, il est indispensable que les autres États membres prennent les mesures nécessaires pour atteindre leurs objectifs budgétaires à moyen terme, surtout si les conditions économiques s'améliorent, en évitant de mener des politiques procycliques et en se plaçant dans une position qui permette aux stabilisateurs automatiques de jouer pleinement leur rôle avant le prochain ralentissement économique. Si les objectifs budgétaires à moyen terme varient d'un État membre à l'autre, en fonction du ratio

⁸ Les États membres sont invités à appliquer les lignes directrices politiques visées en ne perdant pas de vue que les recommandations spécifiques à chaque pays formulées dans le cadre de la recommandation du Conseil du 26 juin 2003 sur les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté (pour la période de 2003 à 2005), complétées et mises à jour dans le cadre de la recommandation du Conseil du 5 juillet 2004 concernant l'actualisation pour 2004 desdites orientations, restent un cadre de référence valable.

d'endettement actuel et de la croissance potentielle, ils doivent maintenir une marge suffisante sous les 3% du PIB, qui constitue la valeur de référence.

Ligne directrice. *Afin d'assurer la stabilité économique*, les États membres devraient maintenir leurs objectifs budgétaires à moyen terme tout au long du cycle économique et, aussi longtemps que cet objectif n'est pas atteint, prendre toutes les mesures correctrices nécessaires pour respecter le pacte de stabilité et de croissance. Sous réserve de cette obligation, les États membres devraient éviter de mener des politiques fiscales procycliques. Les États membres dont le déficit de la balance des opérations courantes risque de devenir insoutenable devraient s'atteler à le résorber en réalisant des réformes structurelles qui renforcent la compétitivité extérieure et mener des politiques fiscales qui contribuent à la résorption du déficit (Ligne directrice intégrée n° 1).

Assurer la pérennité de l'économie dans la perspective du vieillissement de la population européenne

Le vieillissement de la population européenne compromet dangereusement la pérennité de l'économie de l'Union européenne. Selon les dernières projections, la population de l'Union en âge de travailler (15-64 ans) diminuera de 18% entre 2000 et 2050 et le nombre de personnes âgées de plus de 65 ans augmentera dans le même temps de 60%. Cela entraînera non seulement un accroissement des taux de dépendance, mais aussi une augmentation de la charge de la dette et des taux d'intérêt réels, ainsi qu'une diminution de la production potentielle si aucune mesure n'est prise dès à présent pour assurer la pérennité de l'économie de l'Union européenne.

Les États membres peuvent faire face aux conséquences économiques du vieillissement en accélérant la réduction de leur dette et en prenant des mesures pour augmenter les taux d'emploi et l'offre de main-d'œuvre, de manière à compenser l'effet de la diminution future du nombre de personnes en âge de travailler. Il est également essentiel de moderniser les systèmes de protection sociale de manière à assurer leur viabilité financière tout en leur permettant d'atteindre leurs objectifs en ce qui concerne leur accessibilité et leur adéquation, compte tenu de l'augmentation des taux de dépendance et des besoins liés à l'accroissement du nombre de personnes âgées. L'amélioration, en particulier, de l'interaction entre les systèmes de protection sociale et les marchés du travail peut supprimer une série d'éléments perturbateurs qui influencent les décisions relatives à la retraite et favoriser la prolongation de la vie professionnelle, à l'heure où l'espérance de vie ne cesse d'augmenter.

Ligne directrice. *Pour assurer la pérennité de l'économie*, les États membres devraient veiller, compte tenu des coûts attendus du vieillissement de la population, à réduire leur dette publique à un rythme suffisant pour consolider les finances publiques, à réformer leurs systèmes de retraite et de soins de santé pour les rendre financièrement viables mais aussi socialement adaptés et accessibles, et à prendre des mesures pour relever les taux d'emploi et augmenter l'offre de main-d'œuvre (Ligne directrice intégrée n° 2). *Voir aussi la ligne directrice intégrée "Favoriser une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail" (n° 17).*

Favoriser une affectation efficace des ressources et la cohérence des politiques macroéconomiques et structurelles

Il est nécessaire de se doter de systèmes d'imposition et de dépense bien conçus qui favorisent une affectation efficace des ressources permettant au secteur public d'apporter pleinement sa contribution à la croissance et à l'emploi, sans compromettre les objectifs de stabilité et de pérennité économique. C'est possible en réorientant les dépenses vers des postes favorisant la croissance tels que la recherche-développement, les infrastructures physiques, le capital humain et la connaissance. Les États membres peuvent également contribuer à maîtriser d'autres postes de dépenses en appliquant des règles en matière de dépenses, en établissant le budget sur la base des performances et en instaurant des mécanismes qui garantissent une conception judicieuse des mesures de réforme ciblées et des grandes réformes générales. Il est primordial, pour l'économie de l'Union européenne, que les systèmes fiscaux et leur interaction avec les systèmes de prestations favorisent l'accroissement du potentiel de croissance par l'augmentation de l'emploi et de l'investissement.

Ligne directrice. *Pour favoriser une affectation efficace des ressources*, les États membres devraient, sans préjudice des lignes directrices relatives à la stabilité et à la pérennité de l'économie, consacrer une large part des dépenses publiques aux postes favorisant la croissance, adapter les systèmes fiscaux pour renforcer le potentiel de croissance et veiller à l'instauration de mécanismes permettant d'évaluer les relations entre les dépenses publiques et la réalisation des objectifs politiques et d'assurer la cohérence générale des grandes réformes (Ligne directrice intégrée n° 3).

La raison d'être de politiques macroéconomiques saines est d'instaurer les conditions propices à la création d'emploi et à la croissance, mais, en définitive, ce sont les réformes structurelles visant à mettre en place des marchés qui fonctionnent bien et les interventions publiques bien pensées qui assurent la croissance durable de la production et de la prospérité. Si les politiques structurelles ne parviennent pas à assurer une croissance plus élevée, la stabilité macroéconomique sera mise en péril par, entre autres, les déficits budgétaires, des pressions inflationnistes persistantes et un manque d'aptitude à faire face aux chocs économiques temporaires ou permanents. La stratégie économique générale des États membres doit avoir pour principal objectif de doter ceux-ci d'un ensemble cohérent de politiques structurelles qui renforcent le cadre macroéconomique et inversement. Les réformes du marché doivent, en particulier, avoir pour effet d'améliorer la capacité générale d'adaptation et d'ajustement des

économies aux variations conjoncturelles ainsi qu'aux évolutions de plus longue durée telles que la mondialisation et les progrès technologiques.

Ligne directrice. *Pour favoriser la cohérence des politiques macroéconomiques et structurelles*, les États membres devraient réaliser des réformes qui renforcent le cadre macroéconomique en améliorant la flexibilité, la mobilité et la capacité d'ajustement à la mondialisation, aux progrès technologiques et aux variations conjoncturelles (Ligne directrice intégrée n° 4). *Voir aussi la ligne directrice intégrée "Favoriser la flexibilité en la conciliant avec la sécurité de l'emploi et réduire la segmentation du marché du travail" (n° 20).*

Veiller à ce que l'évolution des salaires contribue à la stabilité macroéconomique et achever les réformes structurelles

L'évolution des salaires peut contribuer à la stabilisation de l'environnement macroéconomique et à un faisceau des politiques favorable à l'emploi, à condition que l'augmentation des salaires réels soit en adéquation avec le taux sous-jacent de croissance de la productivité à moyen terme et qu'elle soit conciliable avec un taux de rentabilité qui permette de réaliser des investissements favorables à la productivité, à la capacité et à l'emploi. Il est dès lors nécessaire que des facteurs temporaires tels que des augmentations de la productivité dues à un redressement conjoncturel ou à des augmentations ponctuelles du taux global d'inflation ne provoquent pas de tendance haussière non viable des salaires et que l'évolution des salaires corresponde à la situation locale du marché du travail.

Vu la tendance à la hausse persistante des prix du pétrole et des matières premières, il convient d'être attentif à l'incidence que peuvent avoir les conventions salariales et les augmentations du coût du travail sur la compétitivité des prix. Des efforts peuvent être accomplis au niveau de l'Union européenne pour favoriser le dialogue permanent et l'échange d'informations entre les autorités monétaires et budgétaires et les partenaires sociaux dans le cadre du dialogue macroéconomique.

Ligne directrice. *Pour veiller à ce que l'évolution des salaires contribue à la stabilité macroéconomique et à la croissance* et pour renforcer la capacité d'adaptation, les États membres devraient prendre des mesures pour que la hausse des salaires nominaux et des coûts du travail reste compatible avec la stabilité des prix et l'évolution de la productivité à moyen terme, compte tenu des différences existant selon les qualifications et les conditions locales du marché du travail (Ligne directrice intégrée n° 5). *Voir également la ligne directrice "Veiller à ce que l'évolution des salaires et des autres coûts du travail soit favorable à l'emploi" (n° 21).*

A.2 Assurer le dynamisme et le bon fonctionnement de la zone euro

La nécessité d'augmenter la croissance et d'améliorer l'emploi se fait particulièrement sentir dans la zone euro, compte tenu de ses résultats économiques récents en demi-teinte et du faible niveau de son potentiel de croissance (environ 2% selon les estimations de la Commission). La demande intérieure a été particulièrement faible dans la zone euro, la consommation privée et l'investissement y ayant atteint des niveaux nettement inférieurs à

ceux de l'UE-25 considérée dans son ensemble en 2004. La faiblesse de la consommation privée semble due aux préoccupations persistantes que suscitent les perspectives en matière d'emploi (le chômage se maintenant autour de 9%), la viabilité des systèmes de retraite et, plus généralement, des finances publiques ainsi que les perspectives de revenus à moyen terme.

Le défi que doit relever la zone euro consiste à exploiter le potentiel de croissance actuel, voire à augmenter son potentiel de croissance au fil du temps. Les politiques macroéconomiques axées sur la croissance et la stabilité et les grandes réformes structurelles sont les instruments les plus adéquats pour y parvenir. Ces instruments sont essentiels pour les États membres de la zone euro, car ils ont une incidence importante sur la capacité desdits États à faire face comme il convient aux chocs ayant un impact asymétrique et, par conséquent, sur la solidité économique de la zone euro dans son ensemble. Par ailleurs, les performances et politiques économiques des différents États membres de la zone euro ont une incidence sur des "biens communs" tels que le taux de change de l'euro, les taux d'intérêt et la stabilité des prix. Compte tenu de cette réalité, il est nécessaire de renforcer la coordination des politiques macroéconomiques et structurelles dans la zone euro.

Il est primordial, dans le cadre de l'Union économique et monétaire (UEM), de préserver la discipline budgétaire, pour protéger les biens communs précités. Vu l'absence de politiques nationales en matière de taux d'intérêt et de taux de change, il est également de plus en plus nécessaire que les différents États de la zone euro parviennent à une situation budgétaire saine et s'y maintiennent afin de disposer des marges budgétaires suffisantes pour compenser les effets des variations conjoncturelles ou des chocs économiques dont l'impact est asymétrique.

Les politiques structurelles favorisant l'adaptation sans heurt des prix et des salaires sont essentielles pour permettre aux États membres de la zone euro de s'adapter rapidement aux chocs (tels que le choc pétrolier actuel) et pour contribuer à la diminution des différences injustifiées entre les États membres en matière d'inflation. À cet égard, les politiques qui améliorent la réactivité des marchés du travail en favorisant une large participation au marché du travail, la mobilité professionnelle et géographique et la fixation des salaires, ainsi que les réformes qui améliorent la flexibilité des marchés de produits sont particulièrement importantes.

Si elle veut contribuer à la stabilité économique internationale et assurer une meilleure représentation de ses intérêts économiques, la zone euro doit absolument jouer pleinement son rôle en matière de coopération internationale dans le domaine de la politique monétaire et économique. Alors que la création d'une présidence stable à l'Eurogroupe facilitera la coordination des positions des membres de la zone euro, la représentation extérieure de la zone euro reste fragmentée et incomplète, ce qui empêche la zone euro d'endosser un rôle stratégique, approprié et de premier plan en matière de développement du système économique mondial.

Ligne directrice. Pour contribuer au dynamisme et au bon fonctionnement de l'UEM, les États membres de la zone euro doivent se montrer particulièrement attentifs à la discipline budgétaire, et, dans ce cadre, les États qui n'ont pas encore atteint leur objectif budgétaire à moyen terme devraient réduire leur déficit structurel, hors mesures ponctuelles et temporaires, d'au moins 0,5% du PIB par an en moyenne et davantage en période favorable. Ils devraient poursuivre les réformes structurelles qui amélioreront la compétitivité de la zone euro et l'adaptation économique aux chocs asymétriques. Enfin, ils devraient veiller à ce que l'influence de la zone euro sur la scène économique mondiale soit proportionnée à son poids économique (Ligne directrice intégrée n° 6).

Section B - Réformes microéconomiques visant à augmenter le potentiel de croissance de l'Europe

Les réformes structurelles sont essentielles au renforcement du potentiel de croissance de l'Union européenne, car elles améliorent l'efficacité et la capacité d'adaptation de l'économie européenne. Pour créer un maximum de synergies, il est préférable qu'elles soient mises en œuvre de la manière la plus large et coordonnée possible.

Le renforcement du potentiel de croissance de l'Europe passe par l'accomplissement de progrès en matière de création d'emplois et de croissance de la productivité. Depuis le milieu des années 1990, la croissance de la productivité s'est sensiblement ralentie dans l'Union. Inverser cette tendance est le plus grand défi auquel l'Union est confrontée en matière de compétitivité, surtout dans la perspective du vieillissement de la population. À lui seul, le vieillissement de la population devrait, selon les estimations, réduire presque de moitié le taux actuel de croissance potentielle. Une accélération de la croissance de la productivité est donc indispensable au maintien et à l'amélioration des niveaux de vie futurs.

Les gains de productivité résultent des investissements et de l'innovation. Faire de l'Europe un endroit plus attrayant pour les investisseurs et stimuler les investissements dans la connaissance et l'innovation sont par conséquent des éléments essentiels du programme d'action de Lisbonne approuvé par le Conseil européen du printemps 2005. C'est pourquoi les programmes nationaux et régionaux soutenus par les fonds structurels et le fonds de cohésion seront de plus en plus centrés sur les investissements dans ces domaines, conformément aux objectifs de Lisbonne.

B.1 Faire de l'Europe un lieu plus attrayant pour les investisseurs et les travailleurs

L'attrait de l'Union européenne en tant que lieu d'investissement dépend entre autres de la dimension et de l'ouverture de ses marchés, de son environnement réglementaire et de la qualité de son infrastructure. L'augmentation des investissements rendra l'Europe plus productive, car les niveaux de productivité de la main-d'œuvre sont conditionnés par les investissements afférents au capital physique et humain ainsi que par les investissements relatifs à la connaissance et aux infrastructures.

Développer et approfondir le marché intérieur

La capacité des producteurs européens à faire face à la concurrence et à survivre sur le marché intérieur détermine leur compétitivité sur les marchés internationaux. L'intégration complète du marché intérieur rendrait également l'Union européenne plus attrayante pour les investisseurs étrangers. Alors que le marché intérieur est relativement bien intégré pour les biens, les marchés restent plutôt fragmentés, juridiquement ou de facto, pour ce qui concerne les services. C'est particulièrement vrai pour les marchés de l'énergie et du transport et pour les professions réglementées. Pour encourager la croissance et l'emploi et renforcer la compétitivité, le marché intérieur des services doit être pleinement opérationnel tout en préservant le modèle social européen. L'élimination des entraves fiscales aux activités transfrontalières et des derniers obstacles à la mobilité des travailleurs peut également permettre d'importants gains d'efficacité. Enfin, l'intégration complète des marchés financiers améliorerait la production et l'emploi en permettant une affectation plus efficace des capitaux et en améliorant les conditions de financement des entreprises.

Alors que les bienfaits potentiels du marché unique européen sont unanimement reconnus, le taux de transposition des directives concernant le marché intérieur reste désespérément bas. En outre, il arrive souvent que les directives ne soient pas transposées ou soient mal appliquées, comme en atteste le nombre élevé de procédures d'infraction engagées par la Commission. Les États membres doivent coopérer plus étroitement, entre eux et avec la Commission, afin que leurs citoyens et les entreprises bénéficient pleinement de la législation relative au marché intérieur. Par exemple, il existe de nombreuses possibilités d'améliorer encore les pratiques existant dans le domaine des marchés publics. Ces améliorations devraient se traduire par une augmentation du pourcentage d'avis de marchés publics publiés. En outre, des marchés plus ouverts se traduiraient par des économies budgétaires importantes pour les États membres.

Ligne directrice. Pour développer et approfondir le marché intérieur, les États membres devraient accélérer la transposition des directives concernant le marché intérieur, accorder la priorité à une application plus stricte et plus efficace de la législation sur le marché intérieur, accélérer le processus d'intégration des marchés financiers, supprimer les entraves fiscales aux activités transfrontalières et appliquer effectivement les règles européennes applicables aux marchés publics (Ligne directrice intégrée n° 7).

Assurer l'ouverture et la compétitivité des marchés à l'intérieur et à l'extérieur de l'Europe

Des marchés ouverts et compétitifs contribuent à une utilisation plus efficace des ressources, conduisent à une meilleure organisation du travail au sein des sociétés et peuvent stimuler l'innovation. La politique de la concurrence a largement contribué à placer les entreprises sur un pied d'égalité dans l'Union européenne. Elle peut également contribuer à créer les conditions permettant aux entreprises de se concurrencer efficacement, dans un cadre réglementaire plus large concernant les marchés. Il est possible d'augmenter encore l'ouverture des marchés européens à la concurrence en réduisant le niveau global des aides d'État, tout en tenant compte des véritables carences du marché. Ce mouvement doit s'accompagner d'un redéploiement des autres aides d'États destinées à soutenir certains objectifs horizontaux, tels que la recherche et l'innovation ainsi que l'optimisation du capital humain.

Les réformes structurelles facilitant l'accès au marché sont un moyen particulièrement efficace pour accroître la concurrence. Elles peuvent être particulièrement importantes sur les marchés qui étaient précédemment protégés de la concurrence par des comportements anticoncurrentiels, une surréglementation (autorisations, licences, capital minimum requis, barrières légales, heures d'ouverture des magasins, prix réglementés, périodes de soldes limitées, etc.) ou des mesures protectionnistes. Le Conseil a déjà invité les États membres à vérifier la compatibilité des législations nationales avec la réglementation communautaire afin de lever les obstacles et d'ouvrir la concurrence sur le marché intérieur.

En outre, l'application des mesures déjà approuvées concernant l'ouverture des industries de réseaux à la concurrence devrait contribuer globalement à faire baisser les prix et à élargir l'offre tout en garantissant la fourniture des services d'intérêt économique général à l'ensemble des citoyens. Les autorités chargées de la concurrence et de la régulation devraient garantir un niveau suffisant de concurrence sur les marchés libéralisés, car la part de marché de l'opérateur historique reste souvent très élevée.

Il est essentiel d'adopter une approche commune vis-à-vis des pays tiers pour améliorer les conditions d'accès au marché pour les entreprises de l'Union. La conclusion d'un accord ambitieux dans le cadre du cycle de négociations de Doha devrait en outre ouvrir les marchés mondiaux au commerce et aux investissements, ce qui contribuerait à augmenter le potentiel de croissance.

Ligne directrice. Pour garantir l'ouverture et la compétitivité des marchés, les États membres devraient accorder la priorité à la suppression des obstacles réglementaires et autres qui entravent la concurrence dans les secteurs clés; à une application plus efficace de la politique de la concurrence; à une analyse sélective du marché par les autorités chargées de la concurrence et de la régulation afin de détecter et de supprimer les obstacles à la concurrence et à l'accès au marché; à la réduction des aides d'États qui faussent la concurrence; ainsi qu'à un redéploiement des aides destinées à soutenir certains objectifs horizontaux, tels que la recherche et l'innovation et l'optimisation du capital humain. Les États membres devraient en outre appliquer pleinement les mesures déjà approuvées concernant l'ouverture des industries de réseau à la concurrence pour garantir une véritable concurrence dans des marchés intégrés à l'échelon européen, ce qui permettrait dans le même temps de fournir, dans des conditions satisfaisantes, des services d'intérêt économique général de qualité (Ligne directrice intégrée n° 8).

Améliorer les réglementations européenne et nationales

Réglementer le marché est essentiel pour créer un environnement peu coûteux capable d'accueillir les transactions commerciales. Cela contribue également à remédier aux carences du marché ou à protéger les opérateurs. Néanmoins, l'incidence cumulée des réglementations peut engendrer un coût économique considérable. Il est dès lors essentiel que les réglementations soient bien conçues et proportionnées.

Au cours de la procédure d'élaboration ou de révision d'une législation, les États membres devraient évaluer systématiquement le rapport coût-bénéfice de leurs initiatives législatives. Cela implique de consulter les parties prenantes en leur laissant suffisamment de temps pour réagir. Les États membres sont invités à mettre sur pied des programmes nationaux d'amélioration de la réglementation et de rendre compte des progrès réalisés dans ce domaine dans leurs programmes nationaux sur la stratégie de Lisbonne.

Conformément à la stratégie adoptée par la Commission pour mieux légiférer, les conséquences économiques, sociales et environnementales des réglementations nouvelles ou révisées sont soigneusement évaluées, pour permettre l'identification des synergies et des arbitrages éventuels à réaliser entre différents objectifs politiques. En outre, la possibilité de simplifier la réglementation existante fait l'objet d'un examen, tout en évaluant l'impact sur la compétitivité. Enfin, une stratégie commune de mesure des frais administratifs engendrés par une législation nouvelle ou existante est actuellement mise au point.

Des améliorations importantes peuvent être apportées à l'environnement réglementaire en diminuant les coûts liés à la réglementation, y compris les coûts administratifs. Cette simplification est particulièrement importante pour les petites et moyennes entreprises (PME), qui n'ont généralement guère de ressources à affecter aux obligations administratives imposées tant par la législation communautaire que par la législation nationale.

Ligne directrice. Pour rendre l'environnement des entreprises plus attrayant, les États membres devraient améliorer la qualité de leur réglementation grâce à une évaluation systématique et rigoureuse de leurs conséquences économiques, sociales et environnementales, tout en tenant compte du coût administratif de la réglementation. En outre, les États membres devraient soumettre les coûts et avantages de leurs initiatives réglementaires à de vastes consultations, en particulier lorsqu'elles impliquent des compromis entre plusieurs objectifs politiques (Ligne directrice intégrée n° 9).

L'Europe doit mieux cultiver son esprit d'entreprise et elle a besoin d'un plus grand nombre de nouvelles sociétés disposées à s'engager dans des projets créatifs ou novateurs. Il faut encourager l'apprentissage de l'entrepreneuriat par toutes les formes d'éducation et de formation permettant l'acquisition des qualifications adéquates. À cette fin, il convient d'encourager les partenariats avec les entreprises. L'amélioration de l'accès au financement, l'adoption de systèmes fiscaux destinés à récompenser la réussite ainsi que l'offre de services d'aide aux entreprises, notamment aux jeunes entrepreneurs, peuvent également favoriser la création d'entreprises et leur croissance. Un effort particulier devrait être accompli en vue de faciliter le transfert de propriété, de réviser les législations sur les faillites et d'améliorer les procédures de sauvetage et de restructuration.

Ligne directrice. Pour encourager l'esprit d'entreprise et créer un environnement favorable aux PME, les États membres devraient améliorer l'accès au financement, adapter les systèmes fiscaux, renforcer le potentiel d'innovation des PME et proposer des services d'information et d'aide adaptés, de manière à favoriser la création d'entreprises et leur croissance, conformément à la charte des PME. En outre, les États membres devraient renforcer la formation et l'éducation à l'esprit d'entreprise (référence croisée à la ligne directrice pour l'emploi correspondante). Les États membres devraient également faciliter le transfert de propriété, modifier leurs législations sur les faillites et améliorer leurs procédures de sauvetage et de restructuration (Ligne directrice intégrée n° 10).

Étendre et améliorer les infrastructures européennes

L'existence d'infrastructures modernes est un facteur important qui détermine l'attrait d'un lieu d'implantation. De telles infrastructures facilitent la mobilité des personnes, des biens et des services sur tout le territoire de l'Union. L'existence d'infrastructures modernes dans le domaine des transports, de l'énergie et des communications électroniques est une condition sine qua non pour tirer parti d'une stratégie de Lisbonne revigorée. Étant donné qu'ils entraînent une diminution des frais de transport et un élargissement des marchés, les réseaux transeuropéens interconnectés et interopérables contribuent à stimuler le commerce international et à entretenir la dynamique du marché intérieur. En outre, la libéralisation en cours des industries de réseau européennes stimule la concurrence et débouche sur des gains d'efficacité dans les secteurs concernés.

S'agissant des investissements futurs dans les infrastructures européennes, il conviendrait de considérer comme des priorités la réalisation des 30 projets prioritaires retenus dans le secteur du transport par le Parlement et le Conseil dans le cadre des lignes directrices sur le réseau transeuropéen de transport (RTE-T) ainsi que la mise en œuvre des projets transfrontaliers Quick-start concernant les transports, l'énergie et les communications à large bande, retenus dans le cadre de l'Initiative européenne pour la croissance. Il est également nécessaire de remédier aux insuffisances des infrastructures nationales. L'instauration de

systèmes de tarification adéquats pour l'usage des infrastructures peut contribuer à l'utilisation efficace de celles-ci et à un équilibrage modal durable.

Ligne directrice. Pour étendre et améliorer les infrastructures européennes et achever les projets transfrontaliers prioritaires approuvés, notamment en vue de parvenir à une meilleure intégration des marchés nationaux dans l'Union élargie, les États membres devraient développer des infrastructures adéquates en matière de transport, d'énergie ou de TIC, principalement dans les régions transfrontalières, car il s'agit d'une condition essentielle à la réussite de l'ouverture des industries de réseau à la concurrence. Ils devraient en outre instaurer des systèmes de tarification adéquats pour l'usage des infrastructures, de manière à internaliser les coûts environnementaux, afin de contribuer à l'utilisation efficace de ces infrastructures et à un équilibrage modal durable (Ligne directrice intégrée n° 11).

B.2 La connaissance et l'innovation au service de la croissance

Les connaissances acquises grâce aux investissements effectués dans la recherche-développement, l'innovation et l'éducation constituent un facteur essentiel de croissance à long terme. Les politiques visant à accroître les investissements dans la connaissance et à renforcer la capacité d'innovation de l'économie de l'Union sont au cœur de la stratégie de Lisbonne en faveur de la croissance et de l'emploi.

Accroître et améliorer l'investissement dans la recherche-développement

La recherche-développement influence la croissance économique de différentes manières: premièrement, elle peut contribuer à la création de nouveaux marchés ou processus de production; deuxièmement, elle peut déboucher sur l'amélioration progressive de produits et processus de production existants; troisièmement, elle renforce la capacité d'un pays à assimiler de nouvelles technologies.

L'UE consacre actuellement environ 2 % de son PIB à la recherche-développement (bien que cette proportion varie d'environ 0,5% à 4% du PIB d'un État membre à l'autre), soit à peine plus qu'à l'époque du lancement de la stratégie de Lisbonne. Par ailleurs, l'industrie ne finance qu'environ 55% des dépenses de recherche dans l'Union. Il est nécessaire de progresser plus rapidement vers l'objectif fixé pour l'ensemble de l'Union et consistant à porter les dépenses de recherche à 3% du PIB, étant entendu que deux tiers de cette somme devraient provenir du secteur privé. Les États membres sont invités à communiquer leurs objectifs de dépenses de recherche-développement pour 2008 et 2010 ainsi que les mesures qu'ils entendent prendre pour les atteindre dans leurs programmes nationaux sur la stratégie de Lisbonne. Le principal défi consiste à instaurer les conditions d'encadrement, les instruments et les incitations nécessaires pour amener les sociétés à investir dans la recherche. Il s'agira d'augmenter le niveau et l'efficacité des dépenses publiques consacrées à la recherche et d'améliorer les liens entre la recherche publique et le secteur privé. Les pôles et réseaux d'excellence devraient être renforcés et les instruments d'aide publique, tels que les mesures fiscales, pour favoriser la recherche-développement privée devraient être mieux exploités. Il est également essentiel de garantir aux entreprises un environnement suffisamment compétitif étant donné que la concurrence favorise grandement l'investissement privé dans l'innovation. En outre, il sera nécessaire d'agir avec détermination pour augmenter le nombre et la qualité des chercheurs actifs en Europe, notamment en attirant davantage d'étudiants dans les disciplines scientifiques, techniques et d'ingénierie et

en améliorant les perspectives de carrière et la mobilité transnationale et intersectorielle des chercheurs.

Ligne directrice. Pour accroître et améliorer les investissements dans la recherche-développement, les États membres devraient continuer à améliorer l'ensemble de mesures visant à encourager la recherche-développement privée: en améliorant les conditions cadres et en garantissant aux entreprises un environnement suffisamment compétitif; en augmentant le niveau et l'efficacité des dépenses publiques consacrées à la recherche-développement; en renforçant les centres d'excellence; en faisant un meilleur usage des mécanismes d'aide, tels que les mesures fiscales pour favoriser la recherche-développement privée; en veillant à la disponibilité d'un nombre suffisant de chercheurs qualifiés, notamment en attirant davantage d'étudiants dans les disciplines scientifiques, techniques et d'ingénierie et en améliorant les perspectives de carrière et la mobilité transnationale et intersectorielle des chercheurs (Ligne directrice intégrée n° 12). Voir aussi la ligne directrice intégrée "Accroître et améliorer les investissements dans le capital humain" (n° 22).

Faciliter l'innovation, l'adoption des TIC et l'utilisation durable des ressources

Le dynamisme de l'économie européenne est largement déterminé par sa capacité d'innover. Des conditions économiques favorables à l'innovation doivent être réunies. Elles comprennent notamment l'existence de marchés financiers et de produits fonctionnant bien ainsi que de droits de propriété intellectuelle clairement définis et abordables. Les innovations sont souvent introduites sur le marché par de nouvelles entreprises qui peuvent rencontrer des difficultés particulières à obtenir un financement. Des mesures visant à encourager la création et la croissance d'entreprises novatrices, y compris des mesures d'amélioration de l'accès au financement, devraient par conséquent stimuler l'innovation. Le développement de pôles et réseaux d'innovation ainsi que les services d'aide à l'innovation destinés aux PME peuvent stimuler la diffusion des technologies. Le transfert de connaissances qui résulte de la mobilité des chercheurs, des investissements étrangers directs ou de l'importation de technologies est particulièrement bénéfique pour les pays et régions en retard.

L'Union européenne a jusqu'ici été incapable de tirer pleinement parti de la production et de l'utilisation accrues des TIC. Cette situation révèle le sous-investissement persistant dans les TIC, les contraintes institutionnelles et les défis organisationnels concernant l'adoption des TIC. L'innovation technologique dépend en définitive de l'existence d'un environnement économique propice à la croissance. L'adoption des TIC est conditionnée en particulier par la mise en place d'une organisation du travail souple et de marchés flexibles.

Ligne directrice. Pour faciliter l'innovation et l'adoption des TIC, les États membres devraient porter leurs efforts sur l'amélioration des services d'aide à l'innovation, notamment pour les transferts de technologie, sur la création de pôles et réseaux d'innovation rassemblant des universités et des entreprises, l'incitation au transfert de connaissances résultant des investissements directs étrangers, l'amélioration de l'accès au financement et l'octroi de droits de propriété intellectuelle clairement définis et abordables. Ils devraient faciliter l'adoption des TIC et la modification de l'organisation du travail qu'elle implique dans l'économie (Ligne directrice intégrée n° 13).

Pour engranger des succès à long terme, l'Union doit relever un certain nombre de défis liés aux ressources et à l'environnement, qui, s'ils ne sont pas pris en compte, freineront sa croissance. À cet égard, l'évolution récente des prix pétroliers et les perspectives d'évolution rappellent toute l'importance de la question de l'efficacité énergétique. S'ils ne sont pas relevés immédiatement, ces défis engendreront des coûts économiques supplémentaires. Cela implique par exemple des mesures visant à s'attaquer au problème des changements climatiques, à faire un usage plus rationnel des ressources et à stopper la perte de biodiversité. L'utilisation d'instruments fondés sur le marché, de sorte que les prix traduisent mieux les atteintes à l'environnement et les coûts sociaux, jouent un rôle clé à cet égard. Encourager la mise au point et l'utilisation de technologies respectueuses de l'environnement et l'écologisation des marchés publics peut améliorer la capacité des secteurs concernés à innover et à contribuer au développement durable. Il est à noter, par exemple, que les sociétés de l'Union européenne comptent parmi les leaders mondiaux en matière de développement de technologies nouvelles faisant appel à des sources d'énergie renouvelables. Notamment, dans un contexte de pression continue à la hausse des prix de l'énergie et d'accumulation des menaces qui pèsent sur le climat, il importe d'encourager les mesures d'amélioration de l'efficacité énergétique, à titre de contribution tant au développement durable qu'à la compétitivité.

Ligne directrice. Pour encourager l'utilisation durable des ressources et renforcer les synergies entre la protection de l'environnement et la croissance, les États membres devraient accorder la priorité à l'internalisation des coûts environnementaux externes; à l'amélioration de l'efficacité énergétique ainsi qu'à la mise au point et à l'application d'écotechnologies. La concrétisation de ces priorités devrait être conforme aux engagements européens existants et aux actions et instruments proposés dans le plan d'action en faveur des écotechnologies (ETAP), grâce à l'utilisation d'instruments fondés sur le marché, aux fonds à risques et au financement de la recherche-développement, à l'écologisation des marchés publics et à la suppression des subventions nuisibles à l'environnement ainsi qu'à d'autres instruments politiques (Ligne directrice intégrée n° 14).

Contribuer à la création d'une base industrielle européenne solide

Le récent ralentissement de la croissance de la productivité de l'Union est partiellement imputable à la difficulté de cette dernière à réorienter son économie vers des secteurs nouveaux qui affichent une croissance plus importante de la productivité. Pour améliorer et conserver son avance économique et technologique, l'Europe doit renforcer sa capacité à développer et à commercialiser de nouvelles technologies. Les synergies que permet de développer une stratégie européenne commune à l'égard des défis qui se posent en matière de recherche, de réglementation et de financement et qui, en raison de leur portée ou de leur échelle, ne peuvent être relevés par des États membres dispersés aux fins de remédier aux carences du marché, n'ont pas toujours été pleinement exploitées, sauf dans le cadre d'un programme comme Galileo et dans l'industrie aéronautique. En conséquence, l'Union s'est montrée incapable d'exploiter pleinement son potentiel technologique. La mise en commun de l'excellence européenne et le développement de partenariats entre les secteurs public et privé dans des domaines où la société a davantage à gagner que le secteur privé faciliteront l'exploitation de ce potentiel.

Ligne directrice. Pour contribuer à la création d'une base industrielle européenne solide, les États membres devraient se concentrer sur le développement de nouvelles technologies et de nouveaux marchés. Cela suppose notamment un engagement à établir et mettre en œuvre des initiatives technologiques européennes communes et des partenariats entre les secteurs public et privé chargés de contribuer à remédier aux véritables carences du marché, ainsi que la création et le développement de pôles d'entreprises au niveau régional ou local (Ligne directrice intégrée n° 15).

Partie 2

Lignes directrices pour l'emploi (2005-2008)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (en application de l'article 128 du traité CE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 128, paragraphe 2,

vu la proposition de la Commission⁹,

vu l'avis du Parlement européen¹⁰,

vu l'avis du Comité économique et social européen¹¹,

vu l'avis du Comité des régions¹²,

vu l'avis du Comité de l'emploi,

considérant ce qui suit:

- (1) L'article 2 du traité sur l'Union européenne fixe à l'Union pour objectif de promouvoir le progrès économique et social ainsi qu'un niveau d'emploi élevé. Selon l'article 125 du traité CE, les États membres et la Communauté s'attachent à élaborer une stratégie coordonnée pour l'emploi et en particulier à promouvoir une main-d'œuvre qualifiée, formée et susceptible de s'adapter, ainsi que des marchés du travail aptes à réagir rapidement à l'évolution de l'économie.
- (2) En 2000, le Conseil européen de Lisbonne a lancé une stratégie visant à une croissance économique durable, à l'augmentation du nombre et de la qualité des emplois et au renforcement de la cohésion sociale et fixant des objectifs à long terme en matière d'emploi. Cependant, cinq ans plus tard, les résultats sont mitigés.
- (3) La présentation d'un ensemble intégré de lignes directrices pour l'emploi et de grandes orientations de politiques économiques contribue à recentrer la stratégie de Lisbonne sur la croissance et l'emploi. La stratégie européenne pour l'emploi joue un rôle moteur dans la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne en matière d'emploi.
- (4) Conformément aux conclusions du Conseil européen de printemps des 22 et 23 mars 2005, les objectifs de plein emploi, de qualité des emplois, de productivité du travail

⁹ JO C ... du ..., p. .

¹⁰ JO C ... du ..., p. .

¹¹ JO C ... du ..., p. .

¹² JO C ... du ..., p. .

et de cohésion sociale doivent se traduire en priorités claires: attirer et maintenir un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail et moderniser les systèmes de protection sociale; améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises et accroître la flexibilité des marchés du travail; investir davantage dans le capital humain en améliorant l'éducation et les compétences.

- (5) Les lignes directrices pour l'emploi devraient faire l'objet d'une révision complète tous les trois ans, tandis qu'au cours des années intermédiaires jusqu'en 2008, leur mise à jour devrait être strictement limitée.
- (6) Les recommandations en matière d'emploi adoptées par le Conseil le 14 octobre 2004¹³ restent un cadre de référence valable.

DÉCIDE:

Article premier

Les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres, telles qu'elles figurent en annexe, sont adoptées.

Article 2

Les États membres élaborent leurs politiques de l'emploi en tenant compte de tous les aspects des lignes directrices et ils présentent un rapport à ce sujet dans le cadre des programmes nationaux sur la stratégie de Lisbonne soumis annuellement.

Article 3

Les États membres sont destinataires de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le Président*

¹³ JO L 326 du 19.10.2004

ANNEXE

1 ATTIRER ET RETENIR UN PLUS GRAND NOMBRE DE PERSONNES SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL ET MODERNISER LES SYSTÈMES DE PROTECTION SOCIALE

Il est essentiel de réaliser le plein-emploi, et de réduire le chômage et l'inactivité, en augmentant la demande et l'offre de main-d'œuvre. La réalisation de cet objectif requiert une amélioration de l'attrait des emplois, de la qualité du travail et de la croissance de la productivité de la main-d'œuvre ainsi qu'une diminution de la proportion de travailleurs pauvres. Les synergies entre la qualité du travail, la productivité et l'emploi devraient être pleinement exploitées. Il est nécessaire de mener une action déterminée pour améliorer l'insertion sociale, prévenir l'exclusion du marché du travail et soutenir l'intégration professionnelle des personnes défavorisées, ainsi que pour réduire les disparités régionales dans les domaines de l'emploi, du chômage et de la productivité de la main-d'œuvre, en particulier dans les régions en retard. L'application du principe d'égalité des chances, la lutte contre la discrimination et l'intégration des questions d'égalité entre les femmes et les hommes dans toutes les politiques sont essentielles si l'on veut réaliser des progrès sur ce plan.

Ligne directrice. Appliquer des politiques de l'emploi visant à atteindre le plein-emploi, à améliorer la qualité et la productivité du travail et à renforcer la cohésion sociale et territoriale. Ces politiques devraient aider l'Union européenne à atteindre en moyenne un taux d'emploi total de 70%, un taux d'emploi des femmes d'au moins 60% et un taux d'emploi des travailleurs âgés (55 à 64 ans) de 50% et à réduire le chômage et l'inactivité. Les États membres devraient fixer des objectifs nationaux en matière de taux d'emploi pour 2008 et 2010 (Ligne directrice intégrée n° 16).

Le relèvement des niveaux d'emploi est le meilleur moyen de produire de la croissance économique et d'encourager la mise en place d'économies favorisant l'insertion sociale, tout en garantissant le maintien d'un filet de sécurité pour les personnes inaptes au travail. Compte tenu des prévisions de diminution de la population en âge de travailler, il est nécessaire de favoriser une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail et de moderniser les systèmes de protection sociale pour assurer leur adéquation, leur viabilité financière et leur capacité d'adaptation à l'évolution des besoins de la société. Il convient en particulier de se pencher sur les mesures à prendre pour remédier aux écarts persistants entre les hommes et les femmes dans le domaine de l'emploi et aux faibles taux d'emploi des travailleurs âgés et des jeunes, dans le cadre de la nouvelle approche intergénérationnelle. Il est également nécessaire d'agir contre le chômage des jeunes, qui est en moyenne deux fois supérieur au taux de chômage global. Il est nécessaire de créer des conditions qui soient favorables au développement de l'emploi, qu'il s'agisse d'un premier emploi, d'un retour sur le marché de l'emploi après une interruption ou de la volonté de prolonger la vie professionnelle. La qualité des emplois (qui est déterminée notamment par le salaire et les avantages, les conditions de travail, la sécurité de l'emploi, l'accès à l'apprentissage tout au long de la vie et les perspectives de carrière) ainsi que l'aide et les mesures d'incitation prévues par les systèmes de protection sociale sont des éléments essentiels. La mise en œuvre du Pacte européen pour la jeunesse devrait contribuer à une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail.

Ligne directrice. Favoriser une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail au moyen des actions suivantes: renouveler les efforts visant à créer des parcours vers l'emploi pour les jeunes et réduire le chômage des jeunes; mener une action déterminée en vue de supprimer les disparités hommes-femmes en matière d'emploi, de chômage et de rémunération; permettre une meilleure conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale, en proposant notamment des structures accessibles et abordables de garde des enfants et d'accueil des autres personnes à charge; moderniser les systèmes de retraite et de soins de santé pour assurer leur adéquation, leur viabilité financière et leur capacité d'adaptation à l'évolution des besoins, de manière à soutenir l'activité professionnelle et la prolongation de la vie professionnelle par le biais, entre autres, de mesures appropriées favorisant le travail et décourageant la retraite anticipée; favoriser les conditions de travail propices au vieillissement actif (Ligne directrice intégrée n° 17). Voir aussi la ligne directrice intégrée "Assurer la pérennité de l'économie" (n° 2).

L'augmentation de l'activité et la lutte contre l'exclusion sociale requièrent de faciliter l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi, de prévenir le chômage et de veiller à ce que les travailleurs qui perdent leur emploi gardent un lien étroit avec le marché du travail et améliorent leur aptitude à l'emploi. Dans ce contexte, il est nécessaire de supprimer les obstacles au marché du travail en apportant une aide à la recherche effective d'un emploi, en facilitant l'accès à la formation et à d'autres mesures d'activation, en veillant à ce que le travail soit financièrement attrayant et en supprimant les trappes à chômage, à pauvreté et à inactivité. Il convient en particulier de favoriser l'insertion sur le marché du travail des personnes défavorisées, notamment par le développement des services sociaux et de l'économie sociale. Les écarts en matière de chômage entre les personnes défavorisées et les autres, ainsi qu'entre les ressortissants de pays tiers et les ressortissants de l'Union, restent trop élevés et devraient être considérablement réduits, conformément à des objectifs nationaux. Il est particulièrement important de lutter contre la discrimination et de favoriser l'accès à l'emploi des personnes handicapées et l'intégration des migrants et des minorités.

Ligne directrice. Créer des marchés du travail qui favorisent l'insertion des demandeurs d'emploi et des personnes défavorisées au moyen des actions suivantes: appliquer des mesures actives et préventives du marché du travail telles que l'identification précoce des besoins, l'aide à la recherche d'un emploi, l'orientation et la formation dans le cadre de plans d'action personnalisés, la mise à disposition des services sociaux nécessaires pour favoriser l'insertion sur le marché du travail des personnes défavorisées et pour contribuer à la cohésion sociale et territoriale et à l'éradication de la pauvreté; adapter en permanence les systèmes de prélèvements et de prestations, y compris la gestion et la conditionnalité des prestations et la réduction des taux d'imposition marginaux effectifs élevés, afin de rendre le travail financièrement attrayant et de garantir des niveaux de protection sociale appropriés (Ligne directrice intégrée n° 18).

Pour permettre à un nombre accru de personnes de trouver un emploi meilleur, il est également nécessaire de renforcer les infrastructures du marché du travail aux niveaux national et européen, notamment par le biais du réseau EURES, de manière à mieux anticiper les éventuelles inadéquations et à y remédier. À cet égard, la mobilité des travailleurs au sein de l'Union est primordiale et doit être pleinement garantie. Il convient également de tenir compte de l'offre supplémentaire de main-d'œuvre qui résulte de l'immigration de ressortissants de pays tiers.

Ligne directrice. Améliorer la réponse aux besoins du marché du travail au moyen des actions suivantes: moderniser et renforcer les autorités responsables du marché du travail, en particulier les services de l'emploi; assurer une plus grande transparence des offres d'emploi et de formation aux niveaux national et européen pour faciliter la mobilité dans toute l'Europe; mieux anticiper les besoins de compétences, les pénuries et les blocages sur le marché du travail; gérer de manière judicieuse la migration économique (Ligne directrice intégrée n° 19).

2 AMELIORER LA CAPACITE D'ADAPTATION DES TRAVAILLEURS ET DES ENTREPRISES ET ACCROITRE LA FLEXIBILITE DES MARCHES DU TRAVAIL

L'Europe doit améliorer sa capacité à anticiper, déclencher et absorber les changements économiques et sociaux. Cela implique que les coûts du travail y soient favorables à l'emploi et qu'elle se soit dotée de modes d'organisation du travail modernes et de marchés du travail fonctionnant bien, de manière à allier davantage la flexibilité avec la sécurité d'emploi et répondre ainsi aux besoins des entreprises et des travailleurs. Cela devrait également contribuer à prévenir la segmentation des marchés du travail et à réduire le travail non déclaré.

Dans une économie de plus en plus mondialisée, caractérisée par l'ouverture des marchés et l'introduction continue de nouvelles technologies, tant les entreprises que les travailleurs éprouvent le besoin et ont la possibilité de s'adapter. Si ce processus d'évolution structurelle bénéficie globalement à la croissance et à l'emploi, il amène également des transformations qui perturbent certains travailleurs et entreprises. Les entreprises doivent gagner en flexibilité pour faire face aux changements brusques de la demande de leurs biens et services, pour s'adapter aux nouvelles technologies et pour être en mesure d'innover en permanence de manière à rester compétitives. Elles doivent également répondre à la demande croissante d'emplois de qualité liée aux préférences personnelles des travailleurs et aux changements qui affectent la famille, et elles devront faire face au vieillissement de la main-d'œuvre et à la diminution du nombre de jeunes travailleurs. Les travailleurs connaissent un parcours professionnel de plus en plus complexe, car les modes d'organisation du travail deviennent de plus en plus diversifiés et de plus en plus irréguliers, et ils doivent réussir un nombre croissant de transitions au cours de leur vie. Compte tenu de la mutation rapide des économies et des restructurations qu'elle entraîne, les travailleurs doivent s'adapter à de nouvelles méthodes de travail, y compris une meilleure exploitation des technologies de l'information et de la communication, et à l'évolution de leur statut professionnel et ils doivent être prêts à se former tout long de leur vie. La mobilité géographique est également requise pour élargir l'accès aux possibilités d'emploi, éventuellement à l'échelle de toute l'Union.

Ligne directrice. Favoriser la flexibilité en la conciliant avec la sécurité de l'emploi et réduire la segmentation du marché du travail au moyen des actions suivantes: adapter la législation relative à l'emploi, réexaminer si nécessaire le niveau de flexibilité offert par les contrats permanents et non permanents; mieux anticiper et gérer positivement les changements, dont les restructurations économiques, notamment les changements liés à l'ouverture des marchés, afin de minimiser leur coût social et de faciliter l'adaptation; faciliter les transitions en matière de situation professionnelle, y compris la formation, l'activité professionnelle non salariée, la création d'entreprises et la mobilité géographique; encourager et propager les formes innovantes et adaptables d'organisation du travail, y compris l'amélioration de la santé et de la sécurité et la diversification des modalités contractuelles et des dispositions relatives au temps de travail, en vue d'améliorer la qualité et la productivité du travail; s'adapter aux nouvelles technologies sur le lieu de travail, mener une action

déterminée pour transformer le travail non déclaré en emploi régulier (Ligne directrice intégrée n° 20). Voir aussi la ligne directrice intégrée "Renforcer la cohérence des politiques macroéconomiques et structurelles" (n° 4).

Afin d'optimiser la création d'emplois, d'assurer la compétitivité et de contribuer au système économique général, l'évolution globale des salaires devrait être en adéquation avec la croissance de la productivité tout au long du cycle économique et refléter la situation du marché du travail. Il peut également se révéler nécessaire de diminuer les coûts non salariaux du travail et de réexaminer le coin fiscal afin de stimuler la création d'emplois, en particulier d'emplois à bas salaire.

Ligne directrice. Assurer une évolution des salaires et des autres coûts du travail qui soit favorable à l'emploi au moyen des actions suivantes: doter les mécanismes de négociation salariale d'un cadre qui permette de tenir compte des différences de productivité et de l'évolution du marché du travail aux niveaux sectoriel et régional, tout en respectant pleinement le rôle des partenaires sociaux; contrôler et, s'il y a lieu, adapter la structure et le niveau des coûts non salariaux du travail et leur incidence sur l'emploi, en particulier pour les personnes faiblement rémunérées et celles accédant pour la première fois au marché du travail (Ligne directrice intégrée n° 21). Voir aussi la ligne directrice intégrée "Veiller à ce que l'évolution des salaires contribue à la stabilité macroéconomique et à la croissance" (n° 5).

3 INVESTIR DAVANTAGE DANS LE CAPITAL HUMAIN EN AMELIORANT L'EDUCATION ET LES COMPETENCES

Il est nécessaire que l'Europe investisse davantage dans le capital humain. Un trop grand nombre de personnes ne parvient pas à accéder au marché du travail ou à s'y maintenir en raison d'un manque de qualifications ou d'une inadéquation de qualifications. Pour favoriser l'accès à l'emploi à tout âge, augmenter les niveaux de productivité et la qualité de l'emploi, l'Union européenne doit investir davantage et plus efficacement dans le capital humain et dans l'éducation et la formation tout au long de la vie, ce qui sera bénéfique pour les citoyens, les entreprises, l'économie et la société. Les États membres se sont engagés à élaborer des stratégies générales d'éducation et de formation tout au long de la vie d'ici à 2006.

Les économies fondées sur la connaissance et les services nécessitent des compétences différentes des industries traditionnelles, compétences qui requièrent à leur tour une mise à jour constante face aux changements technologiques et à l'innovation. Les travailleurs qui veulent conserver leur emploi et progresser sur le plan professionnel doivent acquérir de nouvelles connaissances et se recycler régulièrement. La productivité des entreprises est tributaire de la constitution et du maintien d'une main-d'œuvre capable de s'adapter au changement. Les gouvernements doivent veiller à ce que les niveaux d'instruction augmentent et à ce que les jeunes acquièrent les compétences nécessaires, conformément au Pacte européen pour la jeunesse. Toutes les parties concernées devraient être mobilisées pour développer et favoriser une véritable culture d'apprentissage tout au long de la vie dès le plus jeune âge. Il est important, si l'on veut parvenir à augmenter substantiellement les investissements publics et privés consacrés aux ressources humaines par habitant, de partager de manière équitable et transparente les coûts et les responsabilités entre tous les acteurs. Les États membres devraient mieux exploiter les possibilités qu'offrent les Fonds structurels et la Banque européenne d'investissement pour investir dans l'éducation et la formation.

Ligne directrice. Accroître et améliorer l'investissement dans le capital humain au moyen des actions suivantes: établir des stratégies efficaces d'apprentissage tout au long de la vie, conformément aux engagements européens, notamment en prévoyant des incitations et des mécanismes de répartition des coûts appropriés pour les entreprises, les autorités publiques et les citoyens, en particulier pour réduire considérablement le nombre d'élèves quittant l'école prématurément; améliorer l'accès à l'enseignement professionnel initial, à l'enseignement secondaire et à l'enseignement supérieur, y compris aux apprentissages et à la formation à l'entrepreneuriat; augmenter la participation à la formation continue et en entreprises tout au long de la vie, en particulier pour les travailleurs peu qualifiés et âgés (Ligne directrice intégrée n° 22). *Voir aussi la ligne directrice intégrée "Accroître et améliorer les investissements dans la recherche-développement" (n° 12).*

Il ne suffit pas de fixer des objectifs ambitieux et d'accroître le niveau des investissements de tous les acteurs. Si l'on veut que l'offre soit en adéquation avec la demande dans la pratique, il est nécessaire que les systèmes d'éducation et de formation tout au long de la vie soient abordables, accessibles et capables de s'adapter à l'évolution des besoins. L'adaptation et le renforcement de la capacité des systèmes d'enseignement et de formation sont nécessaires pour améliorer leur adéquation avec le marché du travail, leur capacité de réaction aux besoins de l'économie et de la société fondées sur la connaissance et leur efficacité. Les TIC peuvent être utilisées pour améliorer l'accès à l'apprentissage et mieux l'adapter aux besoins des employeurs et des travailleurs. Une plus grande mobilité, à des fins tant professionnelles qu'éducatives, est également requise pour élargir l'accès aux possibilités d'emploi à l'échelle de toute l'Union. Les autres obstacles à la mobilité sur le marché européen du travail devraient être levés, notamment ceux liés à la reconnaissance et à la transparence des qualifications et des compétences. Il sera important d'utiliser les références et instruments européens approuvés pour appuyer les réformes des systèmes d'enseignement et de formation nationaux.

Ligne directrice. Adapter les systèmes d'éducation et de formation aux nouveaux besoins en matière de compétences au moyen des actions suivantes: mieux identifier les exigences professionnelles et les compétences clés ainsi que les futurs besoins en matière de qualifications; élargir l'offre d'instruments d'éducation et de formation; créer les conditions nécessaires à la transparence des qualifications ainsi qu'à la reconnaissance effective et à la validation de l'éducation et de la formation non formelles et informelles; garantir l'attrait, l'ouverture et un niveau élevé des normes de qualité des systèmes d'éducation et de formation. (Ligne directrice intégrée n° 23).

*

* *

Les États membres mèneront leurs actions en veillant en particulier à assurer la bonne gouvernance des politiques de l'emploi. Ils devraient créer un vaste partenariat pour le changement en associant à leur action les instances parlementaires et les parties concernées, y compris aux niveaux régional et local. Les partenaires sociaux européens et nationaux devraient jouer un rôle de premier plan. Les États membres devraient prendre des engagements et se fixer des objectifs conformes aux lignes directrices et aux recommandations de l'Union européenne. Le souci de bonne gouvernance impose aussi que l'attribution des ressources administratives et financières se fasse de manière transparente. Les États membres, en bonne intelligence avec la Commission, cibleront les ressources des fonds structurels, en particulier du Fonds social européen, pour appliquer la stratégie européenne pour l'emploi. Ils rendront compte de l'action menée. Il conviendra notamment de renforcer la capacité institutionnelle et administrative des États membres.

Les États membres devraient réaliser les lignes directrices politiques énoncées ci-dessus sans perdre de vue que les recommandations nationales, les indicateurs de progrès et les objectifs contenus dans les lignes directrices pour l'emploi 2003 et les recommandations 2004 restent des cadres de référence valables.