



# CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

SIEGE: 31, BD KONRAD ADENAUER L-1115 LUXEMBOURG/ B.P. 1306 L-1013 LUXEMBOURG

TEL.: (352) 43 58 51 FAX: (352) 42 27 29

INTERNET: <http://www.etat.lu/CES/> E-MAIL: [ces@ces.etat.lu](mailto:ces@ces.etat.lu)

**CES / GOPE (2003) I**

**LES GRANDES ORIENTATIONS DES POLITIQUES  
ECONOMIQUES DES ETATS MEMBRES ET DE LA  
COMMUNAUTE (GOPE) 2003 – CES/PREMIER AVIS (2003) I**

**AVIS**

**Luxembourg, le 14 mars 2003**

**S O M M A I R E**

page:

<b>1</b>	<b>LA TOILE DE FOND DE LA CONSULTATION DU CES</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>L'APPROCHE DU CES</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>LES REFLEXIONS DU CES EN VUE DU DEBAT DU CONSEIL EUROPEEN DE PRINTEMPS SUR LES ORIENTATIONS GENERALES EN MATIERE DES GOPE 2003</b>	<b>3</b>
31	Le document de référence	3
32	Les réflexions du CES en vue des GOPE 2003	3
321	Cadres et politiques macroéconomiques	3
322	Politiques de réforme structurelle	4
323	Construire une société de la connaissance	6
324	Réformes en matière d'emploi	6
325	Renforcement de la cohésion sociale	7
326	Développement durable	7
<b>ANNEXE</b>		<b>8</b>

## 1 LA TOILE DE FOND DE LA CONSULTATION DU CES

Par une lettre du 14 février 2003, le Premier Ministre a soumis à l'avis du CES les Grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté (ci-après "GOPE"), tout en demandant au CES d'accompagner les différentes phases de leur élaboration au courant de l'année.

Le CES salue cette saisine. Tout en anticipant la proposition, telle qu'ancrée dans le projet de loi portant réforme du CES, d'inscrire l'avis sur les GOPE parmi les missions obligatoires du CES, cette saisine marque une détermination claire du Gouvernement d'associer les forces vives de la nation à l'élaboration d'un instrument qui prend une place de plus en plus importante dans la définition, à travers précisément un processus communautaire de concertation et de coordination des politiques nationales, notamment économiques, sociales et financières.

Le moment d'engager le CES dans cet exercice est, au demeurant, d'autant mieux choisi que les GOPE 2003 s'insèrent dans une nouvelle procédure de rationalisation, de coordination et de renforcement de la cohérence des différents processus européens que sont les GOPE proprement dites, les lignes directrices pour l'emploi (processus de Luxembourg), la réforme structurelle des marchés des biens, des services et des capitaux (processus de Cardiff), le dialogue macroéconomique (processus de Cologne) et les stratégies de réformes structurelles (processus de Lisbonne).

Dans cette nouvelle procédure, les GOPE sont appelées à être l'élément central et l'élément de synthèse. Qui plus est, elles ne seront plus révisées de manière fondamentale que tous les trois ans. Dans l'intervalle donc, en l'occurrence jusqu'en 2006, l'accent sera mis sur leur actualisation et sur la concrétisation par les Etats membres des recommandations les concernant.

## 2 L'APPROCHE DU CES

La nouvelle procédure aura, dans l'optique notamment des GOPE, deux temps politiques forts, à savoir:

- le Conseil européen de printemps (de mars). Celui-ci, sur la base du rapport de printemps de la Commission, dégagera des orientations politiques générales, entre autres, pour les GOPE. Sur la base de ces orientations du Conseil européen, la Commission, dès avril, présentera une proposition des GOPE qui comportera deux parties, une partie générale et une partie comportant des recommandations spécifiques pour chaque Etat membre;
- le Conseil européen de juin. Celui-ci débatera politiquement d'une conclusion sur les GOPE sur la base des travaux préparatoires notamment du Conseil ECOFIN et avant que ce dernier n'adopte formellement les GOPE sous forme d'une recommandation.

Compte tenu de ces deux échéances politiques et dans le souci de faire œuvre utile, le CES a décidé d'émettre deux avis.

- Un premier avis d'orientation, en l'occurrence le présent, est émis en temps utile pour le Conseil européen de printemps qui se tiendra cette année-ci le 21 mars.

Cet avis se fonde sur le document le plus récent disponible que le CES peut analyser à la fois par rapport à l'objectif d'émettre un avis en temps utile pour le Conseil européen de printemps et par rapport au respect de ses procédures internes réduites au minimum incompressible. Il se concentre sur des messages précis.

A partir de l'année prochaine, ce premier avis se prononcera également sur l'analyse de la mise en œuvre des GOPE 2003 que la Commission devrait présenter en début de 2004.

- Un deuxième avis sera émis, en principe, en mai et portera sur la proposition des GOPE de la Commission. L'accent dans cet avis sera mis sur une analyse des recommandations adressées au Luxembourg.

L'élaboration de ces avis se laissera guider par les principes ci-après.

Premièrement, les avis porteront exclusivement sur les GOPE. Les matières traitées plus particulièrement dans d'autres instruments, comme c'est le cas p.ex. pour l'emploi traité dans les lignes directrices pour l'emploi, ne seront commentées que pour autant et dans la mesure où elles sont reprises dans les GOPE.

Deuxièmement, les avis du CES, dans un souci de valeur ajoutée, analyseront les GOPE prioritairement sous l'angle de leur impact et de leurs conséquences sur l'économie luxembourgeoise et sur les politiques nationales concernées.

Troisièmement, les avis seront concis. Ils se limiteront à véhiculer les analyses et messages clés que le CES estime devoir porter à l'attention du Gouvernement.

Dans la mesure où, pour des matières jugées, d'un commun accord, importantes, sans qu'il ne se dégage un consensus au sein du CES, les avis, en principe, feront état des opinions divergentes plutôt que de renoncer à les aborder.

### **3 LES REFLEXIONS DU CES EN VUE DU DEBAT DU CONSEIL EUROPEEN DE PRINTEMPS SUR LES ORIENTATIONS GENERALES EN MATIERE DES GOPE 2003**

#### **31 Le document de référence**

Le présent avis sur les GOPE 2003 se fonde sur le document de la Présidence grecque relatif aux GOPE, soumis au Conseil ECOFIN du 18 février<sup>1</sup> et qui a été transmis au CES à la mi-février et sur la base duquel le Groupe de travail GOPE du CES a fondé ses travaux (cf. document en annexe). Ce document a été par la suite révisé par la Présidence grecque en vue d'une deuxième discussion à l'ECOFIN du 7 mars. La version révisée fut transmise au CES le 6 mars. Tout en ayant pu en prendre connaissance, la procédure de finalisation de l'avis avait toutefois progressé au point que compte tenu de la décision d'émettre l'avis en temps utile pour le Conseil européen du 21 mars, il n'a pas été possible de l'analyser en profondeur.

#### **32 Les réflexions du CES en vue des GOPE 2003**

Les réflexions ci-après suivront la structure du premier document prémentionné de la Présidence grecque. Le CES s'abstient de vouloir commenter l'ensemble du document, qui est, pour le reste, continuellement révisé au fil des discussions du Conseil ECOFIN. Le CES se limitera à choisir quelques grands thèmes qui, à ses yeux, appellent des commentaires spécifiques qui pourraient entrer dans les réflexions du Gouvernement en vue du Conseil européen de printemps.

##### **321 Cadres et politiques macroéconomiques**

L'élaboration des GOPE 2003 se fait sur fond d'une conjoncture morose et partant d'une croissance plus que décevante et inquiétante. Le fait est connu. Il n'y a pas lieu de s'y attarder dans le cadre du présent avis, si ce n'est pour rappeler la forte dépendance d'une économie aussi ouverte et "export-determined" que la nôtre de la situation conjoncturelle de l'économie européenne.

Il en résulte le double défi de la mise en place d'un policy mix adéquat entre politique monétaire et politiques budgétaires nationales et la continuation des réformes structurelles, étant donné, entre autres, que la croissance de demain dépendra notamment de la contribution des réformes structurelles d'aujourd'hui.

C'est au policy mix que revient à court terme une importance particulière.

En ce qui concerne le Pacte de stabilité et de croissance, le CES estime que les GOPE doivent tabler sur le principe du respect de la lettre et de l'esprit de ce dernier.

---

<sup>1</sup> Presidency Key Issues paper on the 2003 Broad Economic Policy Guidelines: outline and basis for orientation debate of the Ecofin Council on 18 February

Il ne découle toutefois pas de ce principe que le Pacte est à exécuter de façon rigide, mécanique, voire idéologique et faisant fi de la situation conjoncturelle actuelle.

Au contraire, si le CES estime parfaitement compatible avec le Pacte non seulement de laisser jouer à fond les stabilisateurs automatiques et d'évaluer les budgets nationaux, compte tenu des situations budgétaires structurelles respectives, il estime également qu'il y a lieu de différencier, dans le cadre du principe de la discipline budgétaire, en fonction de la qualité des dépenses publiques, quant à leur "effet d'offre" sur le potentiel de croissance future et, par ricochet, quant à leur "effet demande" sur la conjoncture actuelle.

Dans ce contexte de la qualité des dépenses publiques, une attention particulière revient inévitablement aux investissements publics, dont le rôle particulier a, par ailleurs, déjà été reconnu dans l'article 104 portant sur les déficits publics excessifs, introduit par le Traité de Maastricht, au Traité instituant la Communauté Européenne, dans la mesure où il y est retenu que la Commission, dans le cas où un Etat membre ne satisfait pas aux exigences des deux critères en matière de déficits excessifs ou de l'un d'eux, elle examinera dans le rapport qu'elle doit alors élaborer également si le déficit excède les dépenses publiques d'investissements.

Par ailleurs, le CES estime également qu'il y a lieu, en appréciant la situation budgétaire annuelle et la dette publique, de prendre en compte, si elle existe, une épargne publique.

Du côté de la politique monétaire\*, une telle approche d'une discipline budgétaire raisonnée devrait permettre à la politique monétaire, compte tenu de l'absence de tensions inflationnistes, de soutenir la conjoncture économique par une baisse des taux d'intérêt. S'il faut saluer, à titre principal, que la BCE s'est engagée dans cette voie, on peut toutefois s'interroger, à titre subsidiaire, si les baisses récentes ont été, du point de vue timing et amplitude, optimales, notamment pour ce qui est de la dernière du 6 mars 2003.

### **322 Politiques de réforme structurelle**

Sur le plan des politiques structurelles qui constituent l'ossature des GOPE, le CES voudrait faire les réflexions ci-après.

- Il est vrai que la contribution à la croissance et à l'emploi de nouveaux entrepreneurs créant de petites entreprises pourrait être renforcée.

Il est tout aussi vrai que l'impact sur la croissance et l'emploi, p.ex. de difficultés dans le chef d'entreprises plus grandes, quel qu'en soit le secteur, n'est pas moins important.

---

\* Il reste entendu que le CES n'ignore pas le problème structurel que pose le fait qu'il y a, d'un côté, une politique monétaire unique couvrant l'ensemble des économies de l'Euro-zone et, de l'autre côté, des politiques budgétaires nationales inscrites dans des limites juridiques et des limites politiques gérées par un processus de gouvernance économique qui pour partie se cherche encore.

Le CES ne sous-estime pas l'apport d'un renforcement de l'esprit d'entreprise et de la promotion des petites et moyennes entreprises. La réalisation de cet objectif n'est pas une panacée, surtout si l'on n'arrive pas à consolider la compétitivité de l'économie européenne dans son ensemble. Pour ce faire, certaines réflexions de réorientation sont de mise, p.ex. des règles de concurrence qui telles qu'elles sont appliquées, ne prennent pas suffisamment en compte les exigences en matière de maintien de la compétitivité globale des entreprises européennes dans un contexte de mondialisation croissante.

Qui plus est, il est paradoxal de déclarer comme objectif prioritaire la promotion des PME et de souligner, dans ce contexte, la nécessité d'améliorer leur accès au financement, si parallèlement, par les règles de Bâle II, on risque d'aboutir précisément au contraire en renchérissant le crédit à ces mêmes entreprises. Si les règles de Bâle II se justifient pour d'autres raisons, une réflexion s'impose toutefois pour en amortir, pour le moins, les effets négatifs sur les PME. La crédibilité des GOPE par rapport à l'objectif déclaré d'améliorer l'accès au financement des PME se jugera à la lumière de la cohérence des actions futures avec cet objectif.

- En ce qui concerne l'objectif du renforcement de l'interconnexion et de l'interopérabilité, dans un mouvement de libéralisation des industries de réseaux, celui-ci sera certainement bénéfique pour les clients, notamment les entreprises. Le CES, tout en partageant cet objectif global, estime toutefois qu'il y a lieu d'éviter que cette mouvance ne crée de nouvelles marginalisations et exclusions et, partant, qu'il importe d'assurer que les centres de décisions en matière de politique des réseaux luxembourgeois soient préservés, ceci dans l'intérêt à moyen et long terme de l'économie luxembourgeoise et de l'objectif d'assurer la fourniture de services d'intérêt général.

Il en est de même des réseaux de transport transeuropéens. Si le développement de ceux-ci contribuera à renforcer l'économie européenne, il faut veiller que le Luxembourg y soit directement ou indirectement intégré pour éviter une marginalisation géographique de notre pays.

- En matière de "gouvernance de l'entreprise", le CES estime qu'il n'y a pas lieu de reprendre mécaniquement et aveuglément le modèle américain de la "corporate governance", orienté selon les exigences de court terme des marchés financiers.

Sur ce plan, l'Europe, tout en reprenant des éléments du modèle américain, doit l'enrichir en fonction de ses propres traditions économiques, sociales et financières et, par ce biais, chercher un modèle européen plus équilibré sur le plan de la prise en compte des différents intérêts qui se manifestent autour et au sein des entreprises (travail, capital, management, marchés financiers, Etat, etc. ).

- Pour ce qui est des aides d'Etat, force est de constater que le Luxembourg figure régulièrement dans les statistiques globales parmi les Etats ayant les aides les plus élevées en % du PIB. L'explication principale semble être la situation particulière des chemins de fer luxembourgeois. Le CES estime que ce phénomène devrait apparaître de façon plus visible dans les statistiques pour éviter des perceptions erronées et contre-productives de l'importance des aides au Luxembourg.

En vue de se faire une opinion plus informée, le CES demande de disposer pour son deuxième avis, de la part du Ministère de l'Economie, d'une note explicative, analytique et synthétique sur le montant et la structure des aides au Luxembourg et en comparaison avec les autres Etats membres.

- Quant au plan d'action pour les services financiers, l'intérêt pour la place financière luxembourgeoise d'être imbriquée dans le marché financier européen est évident. Le CES, dans ce contexte, voudrait inviter le Gouvernement à faire passer, de façon systématique, le message que la Commission devrait, avec détermination et sans délais, utiliser les pouvoirs qui sont les siens pour s'attaquer aux entraves nationales, entre autres fiscales, empêchant le développement d'un véritable marché financier unique.

### **323 Construire une société de la connaissance**

Dans ce contexte, la recherche et le développement et les investissements dans le capital humain prennent une importance particulière, bien illustrée pour le reste par la théorie économique de la croissance endogène.

En ce qui concerne la fonction recherche-développement, le CES rappelle que pour une grande partie l'économie luxembourgeoise a, par le passé, importé les nouvelles technologies directement, à travers les investissements directs étrangers, ou indirectement, à travers leur "achat" à l'étranger, par des entreprises résidentes.

Dans la mesure toutefois où la recherche-développement prend une importance croissante, le CES estime qu'il y a lieu d'encourager son développement au Luxembourg, tout en évitant que la recherche-développement, qui est un moyen, ne devienne un but en soi, absorbant des ressources publiques démesurées et où il n'existe aucune relation avec les besoins et finalités économiques.

Quant à l'éducation, sa contribution à la formation du capital humain est capitale. Le CES constate qu'il est difficile à travers les indicateurs structurels de se faire une image précise de la situation luxembourgeoise en comparaison avec les autres Etats membres, d'autant plus que pour certains indicateurs des données font défaut.

Aussi le CES demande-t-il que le Ministère de l'Education nationale et le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche élaboreront, en vue de son deuxième avis, une note explicative, analytique et synthétique permettant une meilleure compréhension de ces indicateurs.

### **324 Réformes en matière d'emploi**

Etant donné que ce volet touche directement aux lignes directrices pour l'emploi et compte tenu du fait que le CES n'est pas appelé à aviser celles-ci, il fera abstraction d'un commentaire de ce volet. Il y reviendra dans son deuxième avis à la lumière des éléments qui en seront repris dans le projet des GOPE 2003.



### **325 Renforcement de la cohésion sociale**

Le CES fait sien le constat que les systèmes de protection sociale sont un facteur de cohésion sociale et, partant, également un véritable facteur de production.

Le CES partage aussi le point de vue que la préservation de cette double fonction passe par leur modernisation, compte tenu, entre autres, de l'impact notamment sur les dépenses de santé et de pension, de l'augmentation de l'âge moyen des populations, constat qui vaut également pour le Luxembourg. Cette modernisation doit se faire dans le respect d'une protection sociale adéquate, solidaire et soutenable.

### **326 Développement durable**

Le CES considère que si cet objectif est incontesté, il ne doit pas pour autant déboucher dans une multiplication des institutions et des actions appelées à encadrer ou accompagner cette fonction.

Par ailleurs, le CES invite le Gouvernement à assurer qu'en amont, l'établissement d'indicateurs de développement durable prendra en compte les particularités d'une économie de petit espace. Cela permettrait d'éviter de se voir acculé, en aval au niveau de l'interprétation de ces indicateurs ou de leur réalisation, à des contraintes tout simplement irréalisables. Il en est ainsi p.ex. dans le domaine de certains indicateurs ou objectifs en relation avec l'énergie.

#### **Résultat du vote:**

Le présent avis a été arrêté à l'unanimité des voix des membres présents.

Marianne Nati-Stoffel

Gaston Reinesch

Secrétaire Générale

Président

Luxembourg, le 14 mars 2003

-----  
**ANNEXE**

## ANNEXE

GREEK PRESIDENCY OF THE EUROPEAN UNION  
MINISTRY OF ECONOMY AND FINANCE



PREPARATION OF THE BRUSSELS EUROPEAN COUNCIL (21 MARCH):

PRESIDENCY KEY ISSUES PAPER ON THE 2003 BROAD ECONOMIC POLICY GUIDELINES: outline and basis for orientation debate of the Ecofin Council on 18 February

### I. Macroeconomic outlook and policies

One year after the successful introduction of the euro notes and coins, which has strengthened the resilience of the EU economy and reduced its vulnerability to financial turbulence, the European Union is confronted with **several challenges**:

- The **economic slowdown** has turned out deeper and longer than anticipated a year ago, and the outlook is clouded by economic uncertainties and global political risks.
- The persistence of structural problems and the consequences of ageing populations cast doubt on the **long-term growth potential** of EU economies.
- The European Union. **Enlargement** makes it necessary to review and make adjustments to the EU system of economic governance.

In this economic environment, the 2003 Spring European Council should **reaffirm the commitment to the Stability and Growth Pact, and give credibility and a new impetus to the Lisbon process**. It is important that our message is clear to both the markets and citizens, namely that we are determined to deliver in the area of reforms, so that Europe successfully faces the challenges for growth in a framework of stability.

The Broad Economic Policy Guidelines (BEPGs) are the central instrument for economic co-ordination. This should ensure the **consistency and efficiency of the various policy co-ordination processes**. The BEPGs should be concise. They should set out the political orientation and economic policy strategy of each member country covering a three-year time-span. Full review of this strategy should be undertaken only once every three years.

It is of great importance to make it clear that the future of “our Europe” depends on our concerted **efforts for a better coordination of our policies and on our determined effort to implement structural reforms**.

### III. Structural reform policy

While some progress was achieved during 2002, a delivery gap remains and there is a real danger of losing steam and not reaching the Lisbon targets. Our efforts should be focused particularly in the following areas:

#### 1. Entrepreneurship and small firms

Europe has an entrepreneurial deficit, especially in knowledge-based sectors. The contribution that new entrepreneurs and small businesses can make to employment, growth and regional development is largely left unrealised. It is thus important to:

- Implement actions in the **entrepreneurship Green Paper**,
- Accelerate the implementation of the **European Charter for Small Enterprises**,
- Facilitate **entry and exit mechanisms** by reviewing further bankruptcy and insolvency procedures.
- Improve and **simplify the regulatory framework** by comparing national systems and benchmarking against good practice.
- Encourage further work and diffusion of best practices on good **corporate governance**.

#### 2. Connecting and completing European markets

Despite progress in achieving a true internal market, efforts need to be intensified in a number of areas. Reforms should be aimed at:

- Improving the **transposition rate of EU directives**.
- Continuing efforts for **reducing state aids** and re-orienting them towards horizontal objectives.
- **Enhancing competition** especially in service sectors.
- Rapid implementation of the liberalization agreements in **energy**, while ensuring interconnection and working towards the extension of Trans-European Energy Networks.
- Pursuing the liberalization of rail and air **transport**, while adopting guidelines and accompanying financial rules on Trans-European Transport Networks in order to extend and complete European transport infrastructure.
- In the area of Financial markets work involves completing the Financial Services Action Plan, and working towards reducing barriers to the creation of a genuine **European risk capital market**.
- In the field of **taxation**, following the political agreement on the taxation of savings, work must now rapidly progress in order to complete the adoption of the tax package.

### 3. Building the knowledge-based economy

We must pursue concrete measures both in the direction of increasing EU investments in innovation, knowledge and R&D, as well as lifting barriers to the application of technology. This involves:

- Creating the conditions for more **research** on frontier technologies.
- Provide the right incentives in order to facilitate the **translation of research and innovation into economic value-added**.
- Pursuing the creation of the Information Society in Europe.
- Investing in human capital (inter alia, reform in education systems, promotion of skills and mobility)

### 4. Reforms for more and better jobs

The Lisbon and Stockholm European Councils have set ambitious targets for employment rates. It is therefore important to provide a **clear signal of the need for labour market reform** in order to tackle Europe's employment deficit.

The Council notes the **progress** made in the areas of active labour market policies, and the **reduction in the tax burden on labour**.

However, **efforts must continue** in the following areas:

- **Tax measures**, with a view to increasing labour demand and labour market participation.
- **Benefit systems to make work pay** and promote the job-search process in order to keep claimants clear of poverty and unemployment traps.
- **Wage formation systems**. In order to improve the EU's competitiveness and employment, labour institutions and collective bargaining systems must take into account the relationship between wage developments and labour market conditions
- **Improvement in labour mobility**.
- **Active ageing**.
- Reduction of barriers and disincentives for **female labour force participation**.
- Enhancing the **qualitative aspects of work**, by *inter alia* examining health and safety issues at the workplace.

The synchronization of key policy instruments through the **streamlining** and integration of all dimensions of economic and social policy as from the 2003 SEC should help further this reform agenda more effectively. The key elements outlined above should be addressed in both the Broad Economic Policy Guidelines and the Employment Guidelines, while taking due account of other issues that arise in the context of the Luxembourg Process and the **reform of the Employment Strategy**.

## 5. Reinforcing social cohesion

European states need to be **active welfare states**, achieving social solidarity through more individual-oriented and effective benefit systems. In this context, social protection can be seen as a factor of production, not a constraint to growth. This involves:

- Reviewing **benefit systems**, in order to ensure that benefits are aimed at those most in need and thereby serve the goal of promoting social cohesion.
- Efficiently and equitably tackle the challenges posed by the dramatic demographic changes by reaching conclusions on further reform of **pension systems** through the review of the joint report on pensions, drawn on the basis of the National Strategy Reports.
- Increasing EU-wide **transferability of social security rights**, including pensions, by pursuing work on the reform of the coordination of social security systems
- Examining the **impact of ageing on health care systems** and long-term care for the elderly, sharing of information and best practice.

## 6. Sustainable development

In order to pursue the sustainable development agenda and ensure the right signals are sent to the market, focus should be on:

- Reviewing and implementing the European and the relevant National **Strategies for Sustainable Development**.
- Promoting appropriate **economic tools**.
- Completing work on the adoption of the **energy tax directive**.
- Tackling obstacles to the **take up of environmental technologies**.
- Enhancing the Cardiff process for the **integration of environmental demands in all policies** and actions.

Promoting renewable energy sources.