



# **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) II**

**LES GRANDES ORIENTATIONS DES POLITIQUES  
ECONOMIQUES DES ETATS MEMBRES ET DE LA  
COMMUNAUTE (GOPE) (2003-2005)**

**CES/DEUXIEME AVIS (2003) II**

**AVIS**

**Luxembourg, le 23 mai 2003**

page:

## SOMMAIRE

<b>1</b>	<b>LA TOILE DE FOND DE L'AVIS DU CES</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>L'APPROCHE CHOISIE PAR LE CES</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>L'AVIS D'ORIENTATION DU CES DU 14 MARS 2003</b>	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>LA RECOMMANDATION DE LA COMMISSION CONCERNANT LES GOPE 2003-2005</b>	<b>6</b>
41	L'objectif et la structure des GOPE	6
42	L'analyse et les commentaires des orientations et des recommandations particulières adressées au Luxembourg	8
421	La présentation de l'analyse, du diagnostic et des recommandations particulières de la Commission	8
422	La position du CES face aux orientations et aux recommandations particulières de la Commission	10
4221	La position du CES face aux orientations de la Commission sur le plan de la croissance et de la stabilité macroéconomique	10
4222	La position du CES face aux recommandations particulières à l'égard du Luxembourg en matière économique	14
4223	La position du CES face aux recommandations particulières à l'égard du Luxembourg concernant le taux d'emploi et le taux d'activité	19
42231	Les concepts statistiques de taux d'emploi et de taux d'activité	20
42232	Le commentaire de la recommandation particulière portant sur le taux d'emploi et le taux d'activité	25

ANNEXE 1: Avis du CES sur les Grandes Orientations des Politiques économiques des Etats membres et de la Communauté (GOPE) 2003 - CES/Premier Avis (2003)I du 14 mars 2003

ANNEXE 2: Extrait de la "Recommandation de la Commission concernant les Grandes Orientations des Politiques Economiques des Etats membres et de la Communauté (période 2003-2005)" du 8 avril 2003

## 1 LA TOILE DE FOND DE L'AVIS DU CES

- Par une lettre du 14 février 2003, le Premier Ministre a soumis à l'avis du CES les "Grandes Orientations des Politiques Economiques des Etats membres et de la Communauté (période 2003-2005)" - ci-après "GOPE 2003" -, tout en demandant au CES d'accompagner les différentes phases de leur élaboration au courant de l'année.

Les GOPE ont été introduites par le Traité de Maastricht dans le Traité instituant la Communauté européenne. Elles constituent un instrument clé du pilier "économique" de l'Union économique et monétaire.

Pour bien saisir le rôle et la finalité des GOPE, il y a lieu d'avoir à l'esprit non seulement l'article 99 (ex-article 103) qui constitue la base légale des GOPE, mais également les articles 98 (ex-article 102A), 2 et 4 (ex-article 3A) qui précisent les principes à respecter et les objectifs à poursuivre par les GOPE, articles qu'il est utile de reproduire ci-après.

### *"Article 99 (ex-article 103)*

1. *Les Etats membres considèrent leurs politiques économiques comme une question d'intérêt commun et les coordonnent au sein du Conseil, conformément à l'article 98.*
2. *Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission, élabore un projet pour les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté et en fait rapport au Conseil européen.*  
*Le Conseil européen, sur la base du rapport du Conseil, débat d'une conclusion sur les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté.*  
*Sur la base de cette conclusion, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, adopte une recommandation fixant ces grandes orientations. Le Conseil informe le Parlement de sa recommandation.*
3. *Afin d'assurer une coordination plus étroite des politiques économiques et une convergence soutenue des performances économiques des Etats membres, le Conseil, sur la base de rapports présentés par la Commission, surveille l'évolution économique dans chacun des Etats membres et dans la Communauté, ainsi que la conformité des politiques économiques avec les grandes orientations visées au paragraphe 2, et procède régulièrement à une évaluation d'ensemble.*  
*Pour les besoins de cette surveillance multilatérale, les Etats membres transmettent à la Commission des informations sur les mesures importantes qu'ils ont prises dans le domaine de leur politique économique et toute autre information qu'ils jugent nécessaire.*
4. *Lorsqu'il est constaté, dans le cadre de la procédure visée au paragraphe 3, que les politiques économiques d'un Etat membre ne sont pas conformes aux grandes orientations visées au paragraphe 2 ou qu'elles risquent de compromettre le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur recommandation de la Commission, peut adresser les recommandations nécessaires à l'Etat membre concerné. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, peut décider de rendre publiques ses recommandations.*  
*Le président du Conseil et la Commission font rapport au Parlement européen sur les résultats de la surveillance multilatérale. Le président du*

*Conseil peut être invité à se présenter devant la commission compétente du Parlement européen si le Conseil a rendu publiques ses recommandations.*

5. *Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 252, peut arrêter les modalités de la procédure de surveillance multilatérale visée aux paragraphes 3 et 4 du présent article."*

*"Article 98 (ex-article 102 A)*

*Les Etats membres conduisent leurs politiques économiques en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de la Communauté, tels que définis à l'article 2, et dans le contexte des grandes orientations visées à l'article 99, paragraphe 2. Les Etats membres et la Communauté agissent dans le respect du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre, favorisant une allocation efficace des ressources, conformément aux principes fixés à l'article 4".*

*"Article 2 (ex-article 2)*

*La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun, d'une Union économique et monétaire et par la mise en œuvre des politiques ou des actions communes visées aux articles 3 et 4, de promouvoir dans l'ensemble de la Communauté un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, l'égalité entre les hommes et les femmes, une croissance durable et non inflationniste, un haut degré de compétitivité et de convergence des performances économiques, un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, le relèvement du niveau et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les Etats membres."*

*"Article 4(ex-article 3A)*

1. *Aux fins énoncées à l'article 2, l'action des Etats membres et de la Communauté comporte, dans les conditions et selon les rythmes prévus par le présent traité, l'instauration d'une politique économique fondée sur l'étroite coordination des politiques économiques des Etats membres, sur le marché intérieur et sur la définition d'objectifs communs, et conduite conformément au respect du principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre.*
2. *Parallèlement, dans les conditions et selon les rythmes et les procédures prévus par le présent traité, cette action comporte la fixation irrévocable des taux de change conduisant à l'instauration d'une monnaie unique, l'Ecu, ainsi que la définition et la conduite d'une politique monétaire et d'une politique de change uniques dont l'objectif principal est de maintenir la stabilité des prix et, sans préjudice de cet objectif, de soutenir les politiques économiques générales dans la Communauté, conformément au principe d'une économie de marché ouverte où la concurrence est libre.*
3. *Cette action des Etats membres et de la Communauté implique le respect des principes directeurs suivants: prix stables, finances publiques et conditions monétaires saines et balance des paiements stable."*

- Processus communautaire de concertation et de coordination des politiques économiques, les GOPE ont, au fil des années, occupé un rôle de plus en plus important sur le plan de la définition et de la mise en œuvre des politiques nationales, notamment économiques, sociales et financières.

Partant, le CES salue cette saisine qui, pour le reste, anticipe la proposition ancrée dans le projet de loi portant réforme du CES, déposé le 1<sup>er</sup> avril 2003, d'inscrire l'avis sur les GOPE parmi les missions obligatoires du CES.

Cette saisine marque une détermination claire du Gouvernement d'associer, sur le plan national, les forces vives de la nation à l'élaboration sur le plan communautaire d'un instrument clé de politique économique.

- Le moment pour le CES de s'engager dans cet exercice est d'autant mieux choisi que les GOPE 2003 s'élaborent selon une nouvelle approche de rationalisation, de coordination et de renforcement des multiples processus, instruments et méthodes communautaires dont la mise en place successive s'est faite de façon assez désordonnée, de sorte à ce qu'il est devenu de plus en plus difficile, pour un observateur extérieur, d'en faire le suivi et d'en garder une vue d'ensemble, à savoir:
  - les GOPE proprement dites (article 99);
  - les lignes directrices pour l'emploi et les recommandations y associées qui comportent pour chaque Etat membre l'élaboration annuelle d'un plan d'action national pour l'emploi (article 128 du Traité et processus de Luxembourg);
  - les réformes structurelles des marchés des biens, des services et des capitaux, avec l'obligation pour chaque Etat membre de produire annuellement un rapport d'avancement des réformes structurelles en la matière (processus de Cardiff);
  - le dialogue macroéconomique où le Conseil, la Commission, la BCE et les partenaires sociaux ont un échange de vues sur les questions relatives à la définition des politiques économiques en vue d'accroître et d'utiliser pleinement le potentiel de croissance et d'emploi (processus de Cologne);
  - la stratégie et les objectifs pour le renouveau économique, social et environnemental avec sa batterie d'indicateurs structurels appelés à mesurer les progrès réalisés par rapport à tout un éventail d'objectifs particuliers fixés, ainsi que la mise en place d'un moyen additionnel complétant l'arsenal des instruments existants, à savoir la méthode de coordination ouverte, entre-temps appliquée notamment à la problématique des retraites et de l'inclusion sociale (processus de Lisbonne).
- Conformément à cette nouvelle approche, qui s'applique à partir de cette année-ci, les GOPE sont appelées à être l'élément de coordination et de synthèse centrale.

Il est également prévu que les GOPE ne seront plus révisées de façon fondamentale que tous les trois ans. Ceci explique que les GOPE 2003 portent sur l'ensemble de la période 2003-2005.

Dans l'intervalle, l'accent des GOPE 2004 et 2005 devrait être mis sur une actualisation, ainsi que sur le suivi de leur concrétisation par les Etats membres.

## **2 L'APPROCHE CHOISIE PAR LE CES**

- La nouvelle procédure, dans l'optique notamment des GOPE, a deux temps politiques forts, à savoir:
  - le Conseil européen de printemps (mars). Celui-ci, sur la base, entre autres, du rapport de la Commission sur la mise en œuvre des GOPE de l'année précédente du rapport de printemps sur la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne, débat des orientations politiques générales à reprendre dans les GOPE.

A la lumière de ce débat, la Commission, dès le début du mois d'avril, émet formellement sa recommandation concernant les GOPE. Ce texte sera discuté et amendé au fil des réunions, notamment au Conseil Ecofin;

- le Conseil européen de juin. Celui-ci débattera politiquement d'une conclusion sur les GOPE, sur la base de travaux préparatoires, notamment du Conseil Ecofin. Après ce débat, le Conseil Ecofin adoptera formellement les GOPE, sous forme de l'acte de la recommandation et, en fonction de l'évolution des discussions politiques, dans une version plus ou moins modifiée du texte initial de la Commission.

L'adoption des GOPE se fait sous la forme de l'acte de la recommandation qui ne lie pas juridiquement les Etats membres, tout en constituant de la part de ces derniers un engagement politique fort dont le respect et l'exécution font l'objet d'une surveillance multilatérale conformément à l'article 99 précité du traité.

- Compte tenu de ces deux échéances politiques clés et dans le souci de faire œuvre aussi utile que possible, le CES a décidé d'accompagner l'élaboration des GOPE par deux avis.

Un premier avis d'orientation est émis en temps utile pour le Conseil européen de printemps. Cet avis se fonde sur le document le plus récent disponible que le CES peut analyser dans le respect de son objectif de finaliser l'avis avant le Conseil européen de printemps et dans le respect de ses procédures internes qui seront comprimées au strict minimum.

En 2004 (et les années suivantes), cet avis portera également sur le rapport d'évaluation de la mise en œuvre des GOPE 2003 que la Commission doit présenter en janvier 2004 en vue de l'élaboration des GOPE 2004.

Un deuxième avis est émis, en principe, lors de la deuxième moitié du mois de mai, en temps utile avant les discussions préparatoires finales au sein du Conseil Ecofin, en préparation du Conseil européen de juin.

Le deuxième avis du CES porte sur la recommandation des GOPE de la Commission. L'accent dans ledit avis est mis sur l'analyse des orientations et recommandations particulières adressées au Luxembourg, complétées, là où c'est

nécessaire, par une analyse des orientations générales qui s'adressent à tous les Etats membres.

- L'élaboration de ces deux avis se fonde sur les quatre principes suivants:

Premièrement, les avis portent exclusivement sur les GOPE. Les matières propres à d'autres instruments, comme c'est le cas notamment de la problématique de l'emploi (lignes directrices pour l'emploi et les recommandations y associées sur la base desquelles le Luxembourg, comme tout autre Etat membre, doit formuler ses politiques d'emploi nationales sous forme d'un plan d'action national pour l'emploi), ne sont couvertes que dans la mesure où elles sont expressément reprises dans les GOPE et, qui plus est, seulement pour autant que le CES le juge nécessaire et opportun, compte tenu du fait que la discussion de cette problématique relève du Comité de coordination tripartite.

Deuxièmement, les avis du CES, dans un souci de valeur ajoutée, analysent 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 doivent être concis. Ils se limitent à véhiculer les messages et analyses clés que le CES estime devoir porter à l'attention du Gouvernement.

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

### **3 L'AVIS D'ORIENTATION DU CES DU 14 MARS 2003**

Le CES, suite à la saisine du Premier ministre et à la procédure qu'il s'est donnée, a émis le 14 mars 2003 son avis d'orientation en vue du débat au Conseil européen de printemps du 21 mars 2003.

Cet avis a formellement porté sur un document élaboré par la Présidence grecque à l'attention du Conseil Ecofin du 18 février 2003.

Dans cet avis, le CES avait émis un certain nombre de réflexions de principe et de fond qu'il a jugées mériter entrer dans les réflexions du Gouvernement en vue du premier rendez-vous politique clé dans le processus menant à l'adoption définitive, fin juin, par le Conseil Ecofin des GOPE 2003.

Les thèmes que le CES avait abordés dans son avis du 14 mars 2003 sont:

- le cadre et la politique macroéconomiques;
- les politiques de réformes structurelles;
- la construction d'une société de la connaissance;
- le renforcement de la cohésion sociale;
- le développement durable.

Les réflexions développées dans cet avis restent largement valables et d'actualité. Elles indiquent des positions de fond sur certaines problématiques concernant, entre autres, l'ajustement optimal entre les considérations de court terme du policy mix approprié et les considérations de moyen et de long terme en matière de réformes structurelles, ainsi que la problématique de la modernisation des systèmes de la protection sociale. Pour ces raisons, ledit avis est annexé au présent avis et en fait partie intégrante (cf. annexe 1).

#### **4 LA RECOMMANDATION DE LA COMMISSION CONCERNANT LES GOPE 2003-2005**

##### **41 L'objectif et la structure des GOPE**

- Sur le fond du débat du Conseil européen de printemps du 21 mars 2003 et sur la base de son droit d'initiative sous forme d'une recommandation, la Commission a établi le 8 avril 2003 la *"Recommandation de la Commission concernant les Grandes Orientations des Politiques Economiques des Etats membres et de la Commission (période 2003-2005) (Com (2003) 170 final)"*.

Pour faciliter la lecture du présent avis et pour servir de document de référence, les GOPE 2003-2005 sont annexées au présent avis (cf. annexe 2)<sup>1</sup>.

- Les GOPE sont un instrument de coordination des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté et ceci en vue de contribuer entre autres à la réalisation des objectifs de la Communauté, tels qu'ancrés dans l'article 2 du Traité instituant la Communauté européenne et aux objectifs, tels que définis dans les GOPE mêmes.

Les GOPE 2002 avaient été organisées autour et inscrites dans la réalisation du double objectif, premièrement, de répondre, de manière adéquate, à l'évolution économique à court terme et, deuxièmement, de contribuer aux nécessaires améliorations des conditions à long terme d'une croissance durable, créatrice d'emplois et non inflationniste.

De la sorte, les GOPE ont véhiculé un équilibre entre considérations conjoncturelles et structurelles.

Force est de constater que les GOPE 2003, à juger de la partie introductive, devraient s'inscrire de l'avis de la Commission dans l'optique de la contribution que les GOPE peuvent apporter, au cours des trois années à venir, à la réalisation à l'horizon 2010 de l'objectif stratégique clé que l'UE s'est donné à Lisbonne, à savoir:

*"devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable, accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale".*

Le CES regrette que par rapport aux GOPE 2002, ce choix s'accompagne de la disparition, au niveau de l'introduction, d'une référence explicite à la nécessité que

<sup>1</sup> à l'exception des recommandations spécifiques par pays de la partie II, dont sont uniquement repris les chapitres consacrés à la zone euro et au Luxembourg.



les GOPE doivent également être en mesure de répondre, de façon adéquate, à l'évolution économique à court terme.

Si mention en est faite à l'introduction de la section 2 de la première partie, où l'on peut lire

*" Dans ce contexte il est important que les politiques économiques soutiennent la confiance et contribuent par ce biais à mettre en place les bases d'un renforcement de la demande domestique et des créations d'emplois à court terme et les conditions d'une hausse du potentiel de croissance à moyen terme",*

le CES aurait préféré que cet objectif conjoncturel de court terme fût mentionné, dès l'introduction, ensemble avec l'objectif à moyen et à long terme de la stratégie de Lisbonne et ceci dans des termes plus explicites allant au-delà de la mise en évidence du seul vecteur de la "confiance".

Une telle approche aurait permis de véhiculer un message plus équilibré entre considérations, d'une part, conjoncturelles de court terme et, d'autre part, structurelles de moyen et long terme, qui pour le reste interagissent, comme le CES l'a soulevé dans son premier avis CES/GOPE (2003) I du 14 mars 2003.

Partant, le CES propose de modifier le texte comme suit:

*" Les grandes orientations des politiques économiques, tout en répondant, de manière adéquate, à l'évolution économique à court terme, mettent l'accent sur la contribution que peuvent apporter les politiques économiques, au cours des trois années à venir, à la réalisation de la stratégie de Lisbonne."*

- Quant à la structure de la recommandation des GOPE 2003, il importe de noter que celle-ci est ventilée en deux parties.

Dans une première partie (Partie I), la Commission présente les grandes orientations des politiques économiques et les concrétise, de façon plus opérationnelle, à travers une série d'orientations générales qui sont au nombre de 23.

Ces orientations générales s'appliquent indifféremment et horizontalement à l'ensemble des Etats membres, qui sont censés en tenir compte au niveau de la définition et de la mise en œuvre de leurs politiques nationales touchées par ces orientations générales.

Une deuxième partie (Partie II), incluse dans les GOPE depuis 1999, comprend des orientations et recommandations particulières pour chaque Etat membre pris séparément. Notons que l'ajout de recommandations spécifiques pour la zone euro dans les GOPE 2003 constitue une innovation.

Le CES salue cette innovation. Toutefois, il regrette, et cela rejoint et complète ses remarques faites ci-dessus, que les GOPE ne soient pas plus explicites quant à la contribution de la BCE au soutien des politiques générales visant à redresser la conjoncture. En effet, la Commission se limite à noter, de façon pusillanime

*"La BCE doit veiller à maintenir la stabilité des prix à moyen terme, et, sans nuire à son objectif de stabilité des prix, soutenir par son action les politiques générales menées dans la Communauté".*

Cette deuxième partie prend en compte le fait que dans le cadre de la stratégie globale définie dans la première partie, les principaux défis de politique économique peuvent varier d'un Etat membre à l'autre (et, partant, la pertinence de certaines recommandations générales), en fonction des différences des performances, des différences des perspectives et des différences des caractéristiques structurelles et institutionnelles des Etats membres.

- Le CES rappelle qu'il a pris la décision d'analyser les GOPE d'un point de vue luxembourgeois, donc sous l'aspect de la stratégie économique que le Luxembourg devrait suivre sur la base des recommandations particulières lui adressées et imbriquées dans les orientations générales.

Partant, le CES analyse plus en profondeur le chapitre consacré au Luxembourg dans la partie II des GOPE et complète cette analyse, là où c'est nécessaire, par des références et commentaires aux orientations générales structurant le cadre général de la politique à suivre par le Luxembourg.

#### **42 L'analyse et les commentaires des orientations et des recommandations particulières adressées au Luxembourg**

Le CES se propose de procéder en deux temps.

D'abord, il présente l'analyse et le diagnostic de la Commission de la situation économique luxembourgeoise, ainsi que les recommandations particulières que cette dernière propose d'adresser au Luxembourg.

Cette présentation est structurée autour des entêtes du constat, de l'objectif final, des objectifs intermédiaires et des actions et moyens recommandés.

Ensuite, le CES discutera et commentera l'analyse générale de la Commission, son diagnostic, ainsi que les recommandations particulières.

##### **421 La présentation de l'analyse, du diagnostic et des recommandations particulières de la Commission**

Le constat de la Commission est que le Luxembourg est confronté à la perspective d'une croissance économique moins rapide que durant la majeure partie des années 90 avec des conséquences possibles en termes de dégradation des finances publiques, qui restent à l'heure actuelle favorables.

L'objectif final de la politique économique luxembourgeoise, selon la Commission, devrait être d'accroître le potentiel productif de l'économie luxembourgeoise, tout en conservant un cadre macroéconomique axé sur la stabilité comme base d'une croissance durable et en vue de maintenir des finances publiques saines.

La réalisation de l'objectif final passe, de l'opinion de la Commission, par la réalisation d'objectifs intermédiaires qui sont, premièrement, la mise en place d'une structure économique plus équilibrée réduisant la dépendance des services

financiers, - dépendance qui rend l'économie vulnérable à des chocs externes - et, deuxièmement, l'augmentation des taux d'emploi et d'activité.

Pour réaliser l'objectif final à travers les objectifs intermédiaires, le Luxembourg, au niveau des moyens et actions, devrait, aux yeux de la Commission, s'attaquer à deux grands problèmes qui concernent, l'un le marché des produits, l'autre le marché du travail.

- Premièrement, en vue notamment de parvenir à une structure économique plus équilibrée, le Luxembourg devrait améliorer l'environnement des affaires et encourager l'esprit d'entreprise, ce qui comporterait deux paquets d'actions.
- Il faudrait déréglementer l'économie luxembourgeoise, qui continue à être largement réglementée surtout dans le domaine des prix, et il faudrait moderniser le cadre de la concurrence.

Plus particulièrement, la Commission, en se référant à l'orientation générale 9 de la première partie des GOPE<sup>2</sup>, recommande au Luxembourg

*" de mettre intégralement en œuvre la réforme du droit de la concurrence et de veiller à ce que les autorités de concurrence et de réglementation disposent d'assez d'indépendance, de ressources et de pouvoir pour s'acquitter de leurs tâches".(recommandation particulière numéro 2)*

- Il faudrait fonder la structure économique sur les petites et moyennes entreprises à travers, d'une part, un renforcement de l'esprit d'entreprise luxembourgeois et un droit de la concurrence modernisé, ainsi qu'à travers une moindre réglementation des prix et, d'autre part, le recours au potentiel d'emploi national pour accroître l'offre de main-d'œuvre nationale, avec en corollaire une augmentation du taux d'emploi et du taux d'activité.

Plus précisément, la Commission, en se référant à l'orientation générale 11 de la première partie<sup>3</sup> des GOPE, recommande au Luxembourg

*" de prendre des mesures destinées à encourager et faciliter la création des PME et d'aider celles-ci à accéder au capital-risque." (recommandation particulière numéro 3)*

- Deuxièmement, la Commission propose d'augmenter le taux d'emploi et le taux d'activité par la mobilisation d'une partie du potentiel d'emploi national inutilisé, ce qui permettrait d'accroître l'offre de main-d'œuvre nationale et, partant, de dynamiser la croissance. En outre, l'augmentation du taux d'emploi des travailleurs âgés, par un retardement de la sortie du travail, permettrait de réduire la dépendance à l'égard des prestations sociales et donc des dépenses y correspondantes.

<sup>2</sup> Cf. orientation générale 9, page 9 - voir annexe 2 du présent avis

<sup>3</sup> Cf. orientation générale 11, page 9 - voir annexe 2 du présent avis

Plus particulièrement, la Commission, en se fondant sur l'orientation générale numéro 16 de la première partie des GOPE<sup>4</sup>, recommande

*" de réexaminer les incitations à la retraite anticipée et à la préretraite et de prévoir des règles adéquates d'accès au régime de pension pour invalidité." (recommandation particulière numéro 1).*

- Compte tenu de ces analyses de la Commission et de ces recommandations particulières, - dont le nombre pour le Luxembourg est le moins élevé de tous les Etats membres, ce qui mérite d'être souligné -, le CES considère que les orientations générales ci-après requièrent également une prise en compte, soit parce qu'elles sont plus directement liées aux recommandations particulières, soit qu'elles sont particulièrement importantes pour le cadre stratégique général luxembourgeois:

- l'orientation générale 1, qui touche aux finances publiques;
- les orientations générales 3 et 5, qui concernent la politique salariale;
- l'orientation générale 13, qui porte sur la recherche et le développement, ainsi que le capital humain;
- l'orientation générale 19, qui touche aux aides;

Le CES s'abstiendra toutefois de commenter les orientations générales 13 et 19, étant donné qu'une appréciation en connaissance de cause nécessite des informations que le CES, dans leur totalité, n'a pas eues à sa disposition en finalisant le présent avis.

Le CES analysera, dans ses avis 2004, les problématiques évoquées aux orientations générales 13 et 19 tout en appelant aux ministères concernés de lui fournir les informations et explications indispensables.

## **422 La position du CES face aux orientations et aux recommandations particulières de la Commission**

### **4221 La position du CES face aux orientations de la Commission sur le plan de la croissance et de la stabilité macroéconomique**

- Le CES peut partager le constat de la Commission sur la situation économique du Luxembourg.

Si la croissance du PIB à prix constants a été de 7,2%, en moyenne annuelle, sur la période 1995-2000, très sensiblement au-dessus de la moyenne communautaire, la croissance en 2001 n'a plus été que de 1,2% et, selon les estimations récentes du STATEC (5 mai 2003), ne serait plus que de 1,1% en 2002.

Pour 2003, le STATEC (5 mai 2003) table sur une croissance se situant entre 1% et 1,5%.

C'est donc en 2001 que le Luxembourg a connu un brusque ralentissement - le taux de croissance tombant de 8,9% en 2000 à 1,2% en 2001 – dû, comme le souligne opportunément la Commission, à l'environnement extérieur.

<sup>4</sup> Cf. orientation générale 16, page 11 - voir annexe 2 du présent avis

A la question que tout le monde se pose qui est de savoir si l'économie luxembourgeoise, dans un futur contexte de croissance européenne revenue à la "*normale*", pourra reproduire les performances exceptionnelles du passé ou si, par contre, il faudra se satisfaire d'une croissance oscillant autour de la moyenne communautaire ou de la zone euro, il n'y a pas, à vrai dire, à ce stade, de réponse définitive.

Toutefois, et ne serait-ce que dans une optique de prudence, le CES peut être d'accord d'inscrire les politiques économique et financière dans le contexte du diagnostic de la Commission, estimant que le Luxembourg est confronté à la perspective d'une croissance économique moins rapide que durant la majeure partie des années 90 et que, partant, on ne saurait exclure une dégradation des finances publiques actuellement encore favorables, si la conjoncture morose perdurait.

En conséquence, le CES peut partager l'avis de la Commission qu'un objectif final de la politique économique luxembourgeoise devrait être l'augmentation de son potentiel productif, condition nécessaire, à côté du maintien d'un cadre macroéconomique stable, à une croissance soutenue dans le temps.

- En relation avec le cadre macroéconomique, le CES voudrait faire plusieurs remarques.

Tout en partageant, sans restriction, la nécessité du maintien d'un cadre macroéconomique stable, finalité en soi, mais surtout vecteur nécessaire à une augmentation au fil du temps du potentiel productif, le CES aurait salué une référence, pour les mêmes raisons, au nécessaire maintien de la stabilité et de la paix sociales.

Quant à l'objectif de la stabilité macroéconomique proprement dite, une importance particulière revient à l'objectif de la stabilité des prix et à celui des finances publiques saines.

- La stabilité des prix est particulièrement importante dans une très petite économie ouverte devant surveiller sa compétitivité en permanence et disposant, qui plus est, d'un mécanisme d'indexation automatique.

A ce sujet, il échet de relever que le Conseil de gouvernement a récemment décidé d'élargir le mécanisme d'indexation automatique aux tarifs des médecins, médecins-dentistes et d'autres prestataires de services médicaux ou paramédicaux, augmentant par-là le risque d'effets d'auto-allumage.

Le CES entend rappeler que c'est notamment sous condition d'une stabilité des prix que les effets positifs, également économiques, du mécanisme d'indexation, en termes de stabilité et de paix sociales, peuvent continuer à l'emporter sur les effets négatifs en termes de compétitivité économique, notamment sectorielle.

A noter qu'en cas d'aggravation de la situation économique et sociale, la loi du 24 décembre 1984 portant notamment modification de l'article 21 de la loi modifiée du 24 décembre 1977 autorisant le Gouvernement à prendre les mesures destinées à stimuler la croissance économique et à maintenir le plein emploi, ainsi que le

règlement grand-ducal du 5 avril 1985 portant application des dispositions de l'article 21 de la loi modifiée précitée ont introduit des indicateurs et des procédures permettant de moduler les règles d'application de l'indexation des rémunérations, pensions et prestations sociales.

Il s'avère toutefois que ces indicateurs sont partiellement surannés et qu'il y a, dès lors, lieu de les reformuler quant à leur pertinence actuelle par rapport aux caractéristiques de l'économie luxembourgeoise d'aujourd'hui.

Le système d'indexation, par ailleurs, est à voir dans le cadre de la politique salariale, à propos de laquelle il y a notamment lieu de considérer les orientations générales numéros 3 et 5, qui demandent à veiller que la hausse des salaires nominaux reste compatible avec la stabilité des prix et les gains de productivité, à savoir:

*" Veiller à ce que la hausse des salaires nominaux reste compatible avec la stabilité des prix et les gains de productivité. La hausse des salaires doit notamment rester modérée dans un contexte marqué par la possibilité d'un rebord conjoncturel de la productivité ou d'un regain de l'inflation induit par la flambée des prix du pétrole, ceci afin de permettre une reconstitution des marges bénéficiaires de nature à soutenir une croissance des investissements créatrice d'emplois" (Orientation générale no 3).*

*" Veiller à ce que les mécanismes de négociation salariale assurent l'adéquation entre salaires et productivité en prenant en compte les différences de productivité selon les qualifications et les conditions locales du marché du travail" (Orientation générale no 5).*

Le CES estime que la politique salariale et les mécanismes de négociation salariale actuels au Luxembourg ne s'inscrivent pas en faux contre ces deux orientations structurelles.

Le mécanisme d'indexation assure qu'il n'y a pas d'érosion du pouvoir d'achat et, à condition que l'on maintienne la stabilité des prix, n'est pas source d'effets anti-compétitifs qui ne sont pas compensés par la stabilité sociale, que ce mécanisme engendre, et par la sérénité qu'il introduit dans les négociations salariales.

Toutefois, au vu des résultats récents, le comité de coordination tripartite a conclu à la nécessité d'une analyse plus approfondie et a décidé, de ce fait, la mise en place d'un observatoire de la compétitivité.

Dans ce même contexte, le CES constate l'engagement des partenaires sociaux, dans le cadre de la négociation salariale décentralisée, - sous forme notamment de conventions collectives - de prendre en compte la réalité économique particulière respectivement de chaque branche ou entreprise à la lumière des objectifs de consolidation de l'emploi, des investissements nécessaires, et, partant, des marges bénéficiaires nécessaires au financement de ceux-ci, et de l'indispensable préservation de la compétitivité, et ceci sur la base du principe d'une répartition équitable et économiquement responsable des fruits des gains de la productivité là où ces gains existent et dans les limites de ceux-ci.

- Finalement, des finances publiques saines constituent un élément clé de la stabilité du cadre macroéconomique et partant également de la prévisibilité de la politique budgétaire luxembourgeoise, atout pour l'attrait du pays que l'on ne saurait sous-estimer.

Les finances publiques, en vertu du Pacte de stabilité et de croissance, reposant sur des résolutions du Conseil européen, d'articles du Traité et de règlements d'exécution pris par le Conseil sur la base desdits articles, constituent la politique qui est sous la surveillance communautaire la plus intense, au point qu'elle peut même être sanctionnée juridiquement.

Aussi le Luxembourg, comme chaque Etat membre, doit-il présenter un programme de stabilité et de croissance qui est à sa 4<sup>ème</sup> actualisation (cf. "*4<sup>ème</sup> actualisation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg 2001-2005*", janvier 2003) et envoyer, deux fois par an, une notification à la Commission sur la situation et les perspectives en matière de déficits et de dette publics.

C'est l'orientation générale numéro 1 qui précise la lecture politique communautaire actuelle du programme de stabilité et de croissance, à savoir que chaque Etat membre doit:

*"conserver des positions budgétaires proches de l'équilibre ou excédentaires sur tout le cycle conjoncturel ou, lorsque cet objectif n'est pas atteint, prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer une amélioration annuelle de la position budgétaire corrigée des variations conjoncturelles d'au moins 0,5% du PIB."*

A la lumière des projections 2003 pour le Luxembourg de mars 2003 (cf. tableaux 1a et 1b ci-après), le Luxembourg devrait atteindre une capacité de financement des administrations publiques, donc une situation excédentaire, de 0,2% du PIB et, partant, selon ces projections, devrait respecter pleinement cette orientation<sup>5</sup>.

Toutefois, il importe de noter que sur le seul plan de l'administration centrale, abstraction donc faite de la sécurité sociale et des administrations locales, le Luxembourg, selon les projections actuelles de mars 2003, pourrait être confronté, en 2003, à un besoin de financement, donc une situation déficitaire de 2,0% du PIB, donc loin d'une situation proche de l'équilibre ou excédentaire, de sorte que ce serait la capacité de financement de la sécurité sociale, en diminution pour le reste, qui permettrait de compenser le besoin de financement des administrations centrales.

---

<sup>5</sup> A noter que la Commission, dans ses prévisions de printemps 2003, table, elle, sur une capacité de financement très légèrement déficitaire pour 2003 de 0,2% et sur un besoin de financement de 1,2% en 2004, tout en admettant qu'il est extrêmement difficile compte tenu de l'ouverture de l'économie luxembourgeoise de faire des projections fiables.

Tableau 1a: Capacité de financement des administrations publiques en mio. EUR:  
1999-2003

	1999 compte général	2000 compte général	2001 compte général	2002 projeté	2003 projeté
<b>Capacité de financement des administrations publiques en mio. EUR * dont:</b>	<b>646,4</b>	<b>1274,3</b>	<b>1383,4</b>	<b>556,7</b>	<b>37,2</b>
- Administration centrale	382,2	629,3	672,4	-28,4	-444,8
- Administrations locales	30,1	119,4	42,9	60,2	28,1
- Sécurité sociale	234,0	525,8	668,1	524,9	454,0
PIB en mio. EUR (SEC 95)	18585,9	20815,0	21510,3	21803,0	22754,0

\*aux erreurs d'arrondis près

Source : IGF, 6 mars 2003

Tableau 1b: Capacité de financement des administrations publiques en % du PIB:  
1999-2003

	1999 compte général	2000 compte général	2001 compte général	2002 projeté	2003 projeté
<b>Capacité de financement des administrations publiques en % du PIB * avec</b>	<b>3,5%</b>	<b>6,1%</b>	<b>6,4%</b>	<b>2,6%</b>	<b>0,2%</b>
- Administration centrale	2,1%	3,0%	3,1%	-0,1%	-2,0%
- Administrations locales	0,2%	0,6%	0,2%	0,3%	0,1%
- Sécurité sociale	1,3%	2,5%	3,1%	2,4%	2,0%

\*aux erreurs d'arrondis près

Source : IGF, 6 mars 2003

Le CES renvoie, dans ce contexte, à son chapitre III (Partie A) relatif à l'évolution financière de son avis du 25 avril 2003 sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 2003.

#### **4222 La position du CES face aux recommandations particulières à l'égard du Luxembourg en matière économique**

Sur la base de l'objectif du nécessaire développement du potentiel productif et du rôle d'un cadre macroéconomique stable, la Commission recommande, au niveau des objectifs intermédiaires, de parvenir à une structure économique plus équilibrée et d'augmenter le taux d'activité et le taux d'emploi, qui restent bas par rapport à la moyenne communautaire, en particulier pour ce qui est des travailleurs âgés.

- Il est sans aucun doute souhaitable de disposer, ceteris paribus et comme le suggère la Commission, d'une structure économique plus équilibrée.

Toutefois, force est de constater qu'il ne faut pas surestimer l'impact de la politique économique sur ce plan, et ceci plus particulièrement dans une économie de petit espace.



Une structure économique ne se décrète pas, en général, et encore moins dans une économie aussi ouverte et imbriquée dans le marché intérieur européen comme l'économie luxembourgeoise, où la structure économique épouse le pays autant, sinon plus, que le pays ne la conçoit.

Cela est d'autant plus vrai, si l'on prend en compte le fait que le développement du potentiel de production luxembourgeois et l'utilisation continue de cette capacité de production sont déterminés, à la fois, par l'évolution conjoncturelle et structurelle de la demande étrangère s'adressant à la production nationale - donc les exportations - et par l'importation de facteurs de production complétant quantitativement et qualitativement la base de production nationale.

C'est dans ce contexte qu'il y a lieu de voir et d'analyser la proposition de la Commission de fonder une structure économique luxembourgeoise plus équilibrée sur le développement des petites et moyennes entreprises (luxembourgeoises) qui prendrait son origine dans un esprit d'entreprise (luxembourgeois) renforcé, dans un cadre de concurrence nationale modernisé et faisant prioritairement appel à la main-d'œuvre nationale inutilisée.

Si la Commission entend par sa proposition qu'un tel développement des PME devrait être un axe de développement à renforcer dans une stratégie globale, le CES peut, sans restriction aucune, s'y associer.

Si, en revanche, la proposition de la Commission devait être lue ou était lue comme suggérant que la dynamique économique de l'avenir devrait reposer principalement, voire même exclusivement, sur un développement national endogène des PME, ce qui implicitement comporterait le message de réduire les efforts de développement de la place financière luxembourgeoise, ainsi que ceux en matière de diversification, entre autres industrielles et dans des secteurs de services porteurs de l'économie nationale par l'incitation à des investissements directs étrangers, d'entreprises européennes ou de pays tiers, le CES ne pourrait donner son aval à la partie afférente des GOPE.

Afin d'éviter tout malentendu quant à la signification et à l'interprétation des GOPE, le CES propose que le texte actuel<sup>6</sup> relatif à l'objectif intermédiaire de la mise en place d'une structure économique plus équilibrée se lisant:

*" Une structure économique plus équilibrée fondée sur les petites et moyennes entreprises, permettrait de réduire cette dépendance et d'accroître les taux d'activité nationaux ainsi que les taux d'emploi."*

soit modifié comme suit:

*" Un plus grand accent sur le développement des petites et moyennes entreprises, tout en consolidant des secteurs clés comme les services financiers et, tout en continuant à diversifier l'économie, entre autres, à travers l'incitation à des investissements directs étrangers, permettrait de contribuer à réduire cette dépendance et pourrait, par ricochet, permettre d'augmenter le taux d'activité et le taux d'emploi".*

---

<sup>6</sup> cf. "Extrait de la recommandation de la Commission concernant les GOPE des Etats membres et de la Communauté (période 2003-2005), annexe 2: page 48, 2<sup>e</sup> alinéa, in fine.

Sous réserve qu'il soit entendu que telle soit la lecture du document, le CES peut faire siennes, sur ce plan, les GOPE.

- Sans préjudice de cette remarque de principe, il y a lieu de passer à l'analyse des recommandations particulières 2 et 3 de la Commission, à savoir, d'une part, déréglementer l'économie en matière de prix et moderniser le droit de la concurrence et, d'autre part, encourager et faciliter les créations de PME et aider celles-ci à accéder à la source de financement du capital-risque.

Le constat que l'économie luxembourgeoise reste assez largement réglementée dans le domaine des prix est juridiquement exact à la lumière de la réglementation en place, mais est économiquement sans fondement. En effet, la concurrence très vive des entreprises de la Grande région transfrontalière, d'une part, et le niveau général des prix proches de la moyenne communautaire, d'autre part, montrent que la réglementation est désuète et sans effet notable.

Ce ne peut donc être que le cadre législatif existant qui peut expliquer que la Commission, dans le rôle et la logique concurrentielle qui sont les siens, fait figurer, depuis des années déjà dans les GOPE, une critique à l'égard du Luxembourg.

Le CES, tout en comprenant cette attitude, qui est une attitude de principe, aurait toutefois souhaité un texte économiquement plus nuancé, reflétant mieux la réalité économique, depuis belle lurette, déconnectée d'une législation désuète, ce qui aurait permis, pour le reste, d'éviter qu'il ne soit véhiculé, à travers un document communautaire de référence, une image globalement biaisée de la réalité économique luxembourgeoise.

Le CES note avec satisfaction que le Gouvernement est sur le point de remédier à cette situation.

Aussi peut-on lire dans le rapport 2002 d'avancement sur les réformes structurelles des marchés des biens, des services et des capitaux (processus de Cardiff) que:

*" le Gouvernement en Conseil a adopté en septembre 2002 un avant-projet de loi réformant globalement le droit de la concurrence. Le projet de loi a été élaboré par le Ministère de l'Economie. La procédure législative a été entamée en vue de permettre un vote dans des délais rapprochés par le Parlement".*

Par conséquent, le CES saluerait si le Gouvernement et les autres acteurs impliqués pouvaient accélérer cette procédure, afin de donner satisfaction à la Commission et d'éviter de la sorte une reproduction dans les GOPE 2004, dans des termes, le cas échéant, plus acerbes de la recommandation particulière en question.

N'ayant pas une connaissance du détail de cet avant-projet de loi en question qui n'a pas encore été déposé à la Chambre des députés, le CES voudrait noter qu'il n'aurait pas d'objection à ce que la liberté des prix soit consacrée formellement en tant que principe général avec une disposition d'exception prévoyant la possibilité, en cas de dysfonctionnement ou de risque de dysfonctionnements exceptionnels et structurels, d'un contrôle temporaire et proportionné des prix et taxes.

- Sur le plan de la concurrence proprement dite, le CES, pour les mêmes raisons que celles évoquées ci-dessus, peut suivre le Gouvernement dans une modernisation visant à adopter le droit de la concurrence au texte du Traité et à la politique de concurrence communautaire.

Dans ce contexte, le CES estime qu'il serait judicieux qu'un tel ajustement évite, conformément au principe de proportionnalité, dans toute la mesure du possible, la mise en place d'une réglementation plus légaliste qu'économiquement adéquate et une bureaucratie excessive et coûteuse.

Sur le fond de ces remarques et en rappelant en relation avec l'orientation générale 9 des GOPE que les Etats membres doivent rester libre de déterminer la manière dont ils souhaitent organiser la fourniture des services d'intérêt général, y compris un éventuel retour de la propriété privée à la propriété publique de tel ou tel service, le CES peut se déclarer d'accord avec la recommandation particulière numéro 2 à l'attention du Luxembourg

*" de mettre intégralement en œuvre les réformes du droit de la concurrence et de veiller à ce que les autorités de concurrence et de réglementation disposent d'assez d'indépendance, de ressources et de pouvoir pour s'acquitter de leurs tâches."*

- La recommandation particulière numéro 3 se compose de deux volets suffisamment distincts pour mériter des commentaires séparés.
- .. Il est tout d'abord proposé de prendre des mesures destinées à encourager et à faciliter la création de PME.

La Commission, dans sa communication du 14 janvier 2003 sur la mise en œuvre des Grandes Orientations des Politiques Economiques pour 2002, avait noté, sur la base de l'analyse qu'elle a faite du rapport luxembourgeois 2002 sur l'avancement des réformes structurelles des marchés des biens, des services et des capitaux, que:

*" Quelques mesures visant à réduire la charge administrative encore relativement élevée pesant sur les entreprises et à développer l'administration en ligne ont été appliquées, mais le taux de transposition des directives du marché intérieur n'a pas augmenté"*

et que

*" Les charges administratives pour les entreprises continuent à être relativement élevées comme indiqué par le 2001 Enterprise Policy Scoreboard qui montre qu'une partie importante des PME au Luxembourg indiquent celles-ci comme une des contraintes majeures pour la performance économique. Cette situation est illustrée par les procédures longues et coûteuses pour enregistrer une entreprise nouvelle au Luxembourg. En 2001, le Luxembourg a mis à jour son plan d'action de 1996 pour les PME. Celui-ci inclut des projets pour diminuer le nombre de formalités administratives et augmenter la transparence dans leurs relations avec l'administration, notamment en établissant un guichet unique. Cependant, peu de nouvelles mesures ont été réalisées dans ce domaine."*

A la lecture de ces textes, le CES estime que la recommandation s'explique probablement par le fait que la Commission ait jugé, sur la base de l'enquête 2001 en question auprès des PME, - dont le CES saluerait d'obtenir plus d'informations de la part des acteurs luxembourgeois - que les mesures prises dans le passé n'ont pas eu les effets escomptés, les procédures administratives restant lourdes, coûteuses et d'un nombre élevé et que les quelques mesures nouvelles qui auraient été prises ne suffiraient pas pour changer ce jugement.

Il n'en reste pas moins qu'après lecture du rapport luxembourgeois d'avancement des réformes structurelles et des rapports d'appréciation et d'évaluation de la Commission, partiellement contradictoires, tout comme d'ailleurs de certaines prises de position de différents acteurs nationaux, il est extrêmement difficile pour le CES de se faire une idée précise de la réalité sur le terrain et en comparaison avec d'autres Etats membres.

Le CES estime qu'il serait utile que le rapport d'avancement des réformes structurelles censé informer, voire guider la Commission dans l'exercice d'évaluation, débouchant sur les GOPE, ne se limitait pas à énumérer les mesures prises, mais que le Luxembourg, de sa propre initiative, s'efforcerait d'y intégrer une évaluation de l'impact de ces mesures, telles que la mise en place du guichet unique.

Sous réserve de ces réflexions et tout en souhaitant que la Commission motive plus sa recommandation et précise le type d'action auquel elle pense, - car la seule affirmation que peu de nouvelles mesures n'auraient été prises n'est pas d'une grande aide en la matière -, le CES peut saluer cette recommandation, ne serait-ce que parce qu'elle incite à une évaluation nationale sereine de ce qui a été achevé ou reste à achever.

Le CES se propose, si nécessaire, sur la base de l'évaluation des GOPE 2003 que la Commission présentera en janvier 2004, d'organiser une audition pour se faire une opinion plus informée en vue de son prochain avis sur les GOPE.

En attendant, il invite le Gouvernement à dresser un bilan de ces mesures à intégrer dans le prochain rapport luxembourgeois d'avancement des réformes structurelles.

- .. Le deuxième bout de la recommandation particulière no 3 suggère au Luxembourg d'aider les PME à accéder au capital-risque.

Le CES, tout comme la Commission, estime que le développement, notamment des PME, passe par un accès adéquat aux différentes sources de financement, dont celle du capital-risque, particulièrement importante au moment de la création de PME innovantes.

Il est toutefois difficile au CES d'évaluer dans quelle mesure la situation au Luxembourg serait telle qu'elle mériterait une recommandation particulière.

Sur ce point également, il serait souhaitable que la Commission formule une motivation minimale et, qui plus est, des pistes d'actions concrètes.

Dans ce contexte, il faut avoir conscience qu'il existe depuis 1998, sur le plan communautaire, un plan d'action capital-risque décidé au Conseil européen de Cardiff de juin 1998 et dont l'objet est de développer en plein les marchés de capitaux à risque européens, notamment pour faciliter les créations et le développement de PME innovatrices et à potentiel de croissance élevé.

Annuellement, la Commission publie un rapport de progrès, complété par un rapport des mesures prises par les différents Etats membres. Force est de constater que dans le dernier rapport, datant du 16 octobre 2002, aucune référence n'est faite au Luxembourg. Cela peut étonner dans la mesure où bien de mécanismes existent au Luxembourg, dont, entre autres, la CD-PME<sup>7</sup>.

Plutôt que de s'interroger sur le pourquoi de la motivation et sur le rôle éventuel qu'a pu jouer sur ce plan l'absence d'évocation de mesures luxembourgeoises dans ledit rapport, ainsi que sur les raisons de l'absence de telles références - inexistence ou communication insuffisante -, le CES se propose de se faire sa propre opinion en la matière, notamment à travers une audition qu'il organisera sur la situation de l'accès au capital-risque, en vue de ses prochains avis sur les GOPE.

Dans ce contexte, le CES se doit de mentionner un problème rencontré, très souvent, en relation avec des programmes d'action ou des initiatives communautaires dans des domaines particuliers, à savoir celui des aides de l'Etat.

Souvent, une fois que les Etats prennent des mesures en relation avec ces politiques préconisées, lancées notamment par la Commission, ils se voient confrontés à des questions d'aides d'Etat, soulevées par cette même Commission. Le résultat en est que bien des Etats membres, surtout ceux dont les ressources sont limitées, renoncent à prendre des initiatives en attendant des clarifications générales en matière d'aides d'Etat, de surcroît souvent d'une grande complexité. En l'occurrence, il fallait attendre août 2001 pour que la Commission prît une communication sur les aides d'Etat et le capital-risque, qui fixe des lignes directrices expliquant en la matière la politique d'aides.

Sous réserve de ces remarques, le CES peut suivre la Commission dans sa recommandation particulière numéro 3 à l'égard du Luxembourg, à savoir:

*" de prendre des mesures destinées à encourager et faciliter la création de PME et d'aider celles-ci à accéder au capital-risque (OG 11)".*

#### **4223 La position du CES face aux recommandations particulières à l'égard du Luxembourg concernant le taux d'emploi et le taux d'activité**

La Commission recommande au Luxembourg d'augmenter à la fois le taux d'activité et le taux d'emploi, afin d'accroître l'offre de main-d'œuvre nationale, de dynamiser la croissance et de soulager les dépenses sociales et, partant, les dépenses publiques y correspondant.

<sup>7</sup> La société luxembourgeoise de capital développement (CD-PME) a été créée en 1998 par la SNCI et cinq banques de la place. Son objet social est de contribuer à un renforcement des fonds propres et de l'assise financière mettant en œuvre des projets innovateurs et créateurs d'emploi.

Le CES se propose tout d'abord de rappeler la définition des indicateurs du taux d'emploi et du taux d'activité, de montrer comment ils sont liés à l'indicateur du taux de chômage et, finalement, comment on peut lier ces indicateurs, entre autres, à travers l'indicateur du produit intérieur brut par heure de travail prestée, à l'indicateur du revenu national brut par habitant.

Après ce rappel, le CES se propose de commenter la recommandation en question.

#### 42231 Les concepts statistiques de taux d'emploi et de taux d'activité

Soient les notations suivantes:

- L: emploi intérieur
- $L_R$ : emploi national
- $L_{NR}$ : emploi frontalier net ( $L = L_R + L_{NR}$ )
- C: chômeurs
- $P_A$ : population active ( $P_A = L_R + C$ )
- $P_{AA}$ : population d'âge actif (population de 15-64 ans)
- P: population totale
- E: taux d'emploi
- A: taux d'activité
- U: taux de chômage

- Le taux d'emploi (E) se définit comme le rapport entre l'emploi national ( $L_R$ ), c.-à-d. les résidents occupés et la population d'âge actif ( $P_{AA}$ ), c.-à-d. la population en âge de travailler.

$$E = \frac{L_R}{P_{AA}}$$

- Le taux d'activité (A) se définit comme le rapport entre la population active ( $P_A = L_R + C$ ), c.-à-d. les personnes présentes sur le marché du travail, occupées ou chômeurs et la population d'âge actif ( $P_{AA}$ )

$$A = \frac{L_R + C}{P_{AA}}$$

- Le taux de chômage (U) se définit comme le rapport entre le nombre de chômeurs (C) et la population active ( $P_A$ )

$$U = \frac{C}{L_R + C}$$

- Le taux d'emploi (E), le taux d'activité (A) et le taux de chômage (U), sont statistiquement liés comme suit<sup>8</sup>

$$E = A \cdot (1-U)$$

<sup>8</sup> 
$$E = \frac{L_R}{P_{AA}} = \frac{L_R + C - C}{P_{AA}} = \frac{L_R + C}{P_{AA}} - \frac{C}{P_{AA}} = A - \frac{C}{L_R + C} \cdot \frac{L_R + C}{P_{AA}} = A - (U \cdot A) = A(1-U)$$

- Tout en ayant à l'esprit qu'il s'agit d'identités comptables qui ne disent rien sur les facteurs déterminant ces grandeurs et sur l'interaction entre ces facteurs, l'on peut toutefois noter quelques relations définitionnelles statistiques.
- Le taux d'activité et le taux d'emploi sont égaux si le taux de chômage est 0. Si ce dernier est positif, le taux d'activité est supérieur au taux d'emploi.
- Les concepts de taux d'emploi et de taux d'activité sont des concepts nationaux. Ces indicateurs font donc abstraction d'une réalité comme celle du travail frontalier. Le fait qu'un frontalier p. ex. occupe un emploi ne se reflète pas dans ces taux, puisqu'il n'est repris, ni au niveau de l'emploi national, ni au niveau de la population d'âge actif.

Par contre, il en est différemment des travailleurs qui prennent résidence au Luxembourg. D'un point de vue statistique, un travailleur immigrant, occupant un emploi va, toute autre chose restant égale, augmenter l'emploi national et la population d'âge actif et donc le taux d'emploi et le taux d'activité.

Expliquons ce phénomène statistique sur la base d'un exemple purement fictif servant exclusivement à des fins d'illustration. Supposons que l'emploi national soit 50, que la population d'âge actif soit 100 et que le taux de chômage soit 0.

Dans ce cas, le taux d'emploi est égal au taux d'activité et égal à

$$50/100 = 1/2 (= 50\%)$$

Supposons que 50 personnes prennent résidence au Luxembourg et occupent un emploi. Dans ce cas, le taux d'emploi et le taux d'activité deviennent

$$(50+50) / (100+50) = 2/3 (= 66,67\%)$$

Si p.ex. ces 50 personnes sont accompagnées de 50 personnes d'âge actif qui elles ne s'engagent pas sur le marché du travail, le taux d'emploi et le taux d'activité restent inchangés.

$$(50+50) / (100+50+50) = 1/2 (= 50\%)$$

Dans le cas où 50 personnes déjà résidentes entreront sur le marché du travail pour occuper un emploi, le taux d'emploi et le taux d'activité deviennent

$$(50+50) / 100 = 1 (= 100\%)$$

Dans le cas où 50 frontaliers trouveront un emploi au Luxembourg, le taux d'emploi et le taux d'activité restent inchangés, à savoir

$$50/100 = 1/2 (= 50\%)$$

- Finalement, le CES voudrait indiquer comment les indicateurs du taux d'emploi et du taux d'activité peuvent être reliés, à travers d'autres indicateurs comme celui du produit intérieur brut par heure de travail prestée et celui de la durée de travail moyenne à l'indicateur du revenu national brut par habitant et, ceci, selon l'identité statistique suivante:

$$\frac{RNB}{P} = \frac{RNB}{PIB} \cdot \frac{PIB}{HT} \cdot \frac{HT}{L} \cdot \frac{L}{L_R} \cdot \frac{L_R}{P_A} \cdot \frac{P_A}{P_{AA}} \cdot \frac{P_{AA}}{P}$$

(1)        (2)        (3)        (4)        (5)        (6)        (7)

avec    RNB    : revenu national brut en termes réels  
           PIB    : produit intérieur brut à prix constants  
           HT    : total des heures de travail prestées par an  
           L     : emploi intérieur  
           L<sub>R</sub>    : emploi national  
           L<sub>NR</sub>   : emploi frontalier net  
           C     : chômeurs  
           P<sub>A</sub>    : population active  
           P<sub>AA</sub>   : population d'âge actif  
           P     : population totale  
           U     : taux de chômage

avec    (1)     : rapport entre revenus nets des facteurs de production résidents  
                  et revenus nets des facteurs de production employés sur le territoire  
           (2)     : indicateur de productivité  
           (3)     : indicateur de la durée de travail moyenne  
           (4)     : indicateur de la part des frontaliers dans l'emploi intérieur  
           (5)     : complément à 1 du taux de chômage (1-U)<sup>9</sup>  
           (6)     : taux d'activité

$$(A \text{ noter que } (5) \times (6) = \frac{L_R}{P_{AA}} = E, \text{ le taux d'emploi})$$

(7)     : part de la population d'âge actif dans la population totale.

Le tableau 2 reprend les chiffres portant sur cette relation statistique que le STATEC, à la demande du CES, a bien voulu lui communiquer en novembre 2002<sup>10</sup>. Le CES remercie le STATEC de cette communication.

---

<sup>9</sup>  $\frac{L_R}{P_A} = \frac{L_R+C-C}{P_A} = \frac{L_R+C}{P_A} - \frac{C}{P_A} = 1 - \frac{C}{P_A} = 1-U \text{ avec } U = \frac{C}{P_A}$

<sup>10</sup> Les chiffres ne sont donc pas les plus récents disponibles, mais cela n'affecte pas les relations lourdes.



Tableau 2

		2001 <sup>11</sup>	Moyenne annuelle des taux de variation 1986 - 2001
Revenu National Brut en termes réels (mio. EUR)	RNB	16 842,0	
	Variation <sup>12</sup>	- 0,5 %	4,4 %
Population (milliers)	P	441,8	
	Variation	1,0 %	1,2 %
	RNB/P	38,122	
	variation	- 1,5%	3,2 %
Produit Intérieur Brut à prix constants (mio. EUR)	PIB	18 517,9	
	Variation <sup>13</sup>	1,0 %	5,7 %
	RNB/PIB	0,909	
	Variation	- 1,5%	- 1,3 %
Heures rémunérées (mio.)	HT	530,9	
	Variation	5,6 %	3,3 %
	PIB/HT	34,880	
	Variation	- 4,3 %	2,4 %
Emploi intérieur (milliers)	L	277	
	Variation	5,6 %	3,4 %
	HT/L	1,917	
	Variation	0,0 %	- 0,2 %
Emploi intérieur, partie résidente (milliers)	L <sub>R</sub>	178,6	
	Variation	2,7 %	1,3 %
	L/L <sub>R</sub>	1,551	
	Variation	2,8 %	2,1 %
Population active (milliers)	P <sub>A</sub>	192,2	
	Variation	2,4 %	1,4 %
	L <sub>R</sub> /P <sub>A</sub>	0,929	
	Variation	0,3 %	0,0 %
Population d'âge actif (milliers)	P <sub>AA</sub>	294,1	
	Variation	1,1 %	0,9 %
	P <sub>A</sub> /P <sub>AA</sub>	0,654	
	Variation	1,4 %	0,4 %
	P <sub>AA</sub> /P	0,666	
	Variation	0,1 %	- 0,3%
	RNB/P	38,122	
	Variation	- 1,5 %	3,2 %
	PIB/P	41,915	
	Variation	0,1 %	4,5%

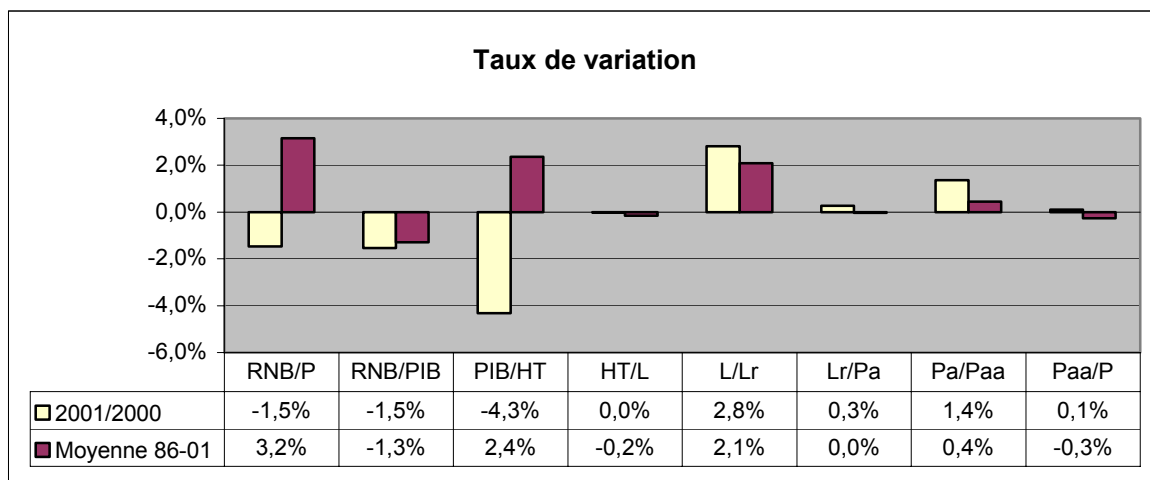
Le graphique et les chiffres ci-après reprennent les taux de variation de ces différents agrégats, ce qui permet de décomposer statistiquement le taux de variation de l'agrégat "*revenu national brut par habitant*" en taux de variation des différents agrégats dont il résulte.

<sup>11</sup> Les variations 2001 se rapportent à l'année 2000, cf. également notes 11 et 12 ci-après.

<sup>12</sup> Selon les dernières estimations du Statec (mai 2003), la variation du RNB a été de -0,4% en 2001 par rapport à l'année 2000.

<sup>13</sup> Selon les dernières estimations du Statec (mai 2003), la croissance du PIB a été de 1,2% en 2001 par rapport à l'année 2000.

**Graphique: Variations 2001/2000 et variations moyennes 1986-2001 des taux de croissance réels de différents agrégats**



Source: Statec et CES

Etant donné la formule statistique

$$\frac{\text{RNB}}{\text{P}} = \frac{\text{RNB}}{\text{PIB}} \cdot \frac{\text{PIB}}{\text{HT}} \cdot \frac{\text{HT}}{\text{L}} \cdot \frac{\text{L}}{\text{L}_R} \cdot \frac{\text{L}_R}{\text{P}_A} \cdot \frac{\text{P}_A}{\text{P}_{AA}} \cdot \frac{\text{P}_{AA}}{\text{P}}$$

la décomposition en taux de variation de ces différents agrégats donne pour 2001/2000:

$$(-1,5\%) \simeq (-1,5\%) + (-4,3\%) + (0,0\%) + (2,8\%) + (0,3\%) + (1,4\%) + (0,1\%)$$

et en taux de variation annuels moyens pour la période 1986 à 2001:

$$(3,2\%) \simeq (-1,3\%) + (2,4\%) + (-0,2\%) + (2,1\%) + (0,0\%) + (0,4\%) + (-0,3\%)$$

A titre indicatif et tout en s'abstenant d'une analyse, et à fortiori, d'une interprétation économique de ces chiffres, ce qui dépasserait le cadre de cet avis et nécessiterait des réflexions allant bien au-delà d'une simple mise en évidence de relations statistiques, le CES note que la progression (annuelle moyenne) du revenu national brut par habitant, sur la période 1986 – 2001, est la résultante d'une progression de la productivité du travail (+ 2,4%), d'une progression du taux d'emploi (+ 0,4%), d'une progression de l'effet levier des frontaliers (+ 2,1%), d'une progression des transferts nets de revenus à l'étranger (- 1,3%), d'une diminution du temps de travail moyen (- 0,2%) et d'un vieillissement de la population (- 0,3%).

Le CES demande au Statec de publier régulièrement les statistiques sous la forme proposée ci-dessus tout en les assortissant d'une analyse et d'un commentaire appropriés, faisant, entre autres, ressortir la portée et les limites du concept de revenu national brut par habitant dans le contexte de l'économie luxembourgeoise.

### 42232 Le commentaire de la recommandation particulière portant sur le taux d'emploi et le taux d'activité

- Dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, l'Union européenne s'est donné, pour l'Union dans son ensemble, des objectifs à l'horizon 2010 en matière de taux d'emploi, à savoir 70% pour le taux d'emploi global, 60% pour le taux d'emploi féminin et 50% pour le taux d'emploi des travailleurs âgés (55-64 ans).

La Commission suit, de près, l'évolution de ces grandeurs dans les Etats membres.

Que la Commission recommande plus particulièrement au Luxembourg d'augmenter ses taux d'emploi et d'activité ne peut, dès lors, pas étonner, étant donné que les différents taux d'emploi global et par catégorie sont relativement bas et inférieurs à la moyenne communautaire. Cela est particulièrement vrai pour le taux d'emploi des travailleurs âgés (55-64 ans), chose qui s'explique très largement par la sous-composante de celui-ci qui est le taux d'emploi des travailleurs âgés féminins.

Tableau 3: Les taux d'emploi en 2001

Taux d'emploi en 2001	Luxembourg	UE	Objectif Lisbonne
Taux d'emploi global	63,1%	64,1%	70,0%
Taux d'emploi féminin	50,4%	55,0%	60,0%
Taux d'emploi des travailleurs âgés (55-64 ans)	24,4%	38,8%	50,0%
-hommes	35,4%	48,8%	
-femmes	14,5%	29,1%	

Sources: Eurostat (UE) et Statec (Luxembourg)

- Dans ce contexte, il échet toutefois de noter que l'emploi intérieur a augmenté sur la période de 1990-1999 de 3,2%, en moyenne annuelle, de 5,6% en 2000, de 5,6% en 2001 et de 3,1% en 2002 (cf avis annuel du CES sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 2003 du 25 avril 2003).

Cette contradiction apparente entre des taux d'emploi relativement bas et une croissance de l'emploi intérieur la plus élevée en Europe sur la période récente s'explique par les caractéristiques du marché de l'emploi luxembourgeois.

Ce dernier est un marché extrêmement ouvert et ceci à un double titre.

D'abord, c'est un marché transfrontalier. Quelque 38% de l'emploi intérieur sont constitués par des travailleurs frontaliers et qui plus est, sensiblement plus de 50% des emplois nouvellement créés dans le passé récent ont été occupés par des frontaliers.

Cette dernière réalité économique et sociale est tout simplement occultée par la définition statistique même des concepts de taux d'emploi et de taux d'activité, qui sont des statistiques nationales de résidence.

Ensuite, le marché du travail luxembourgeois s'alimente de façon significative d'une offre de main-d'œuvre "importée", en l'occurrence des personnes venant résider au Luxembourg en vue d'entrer sur le marché du travail.

Ce dernier phénomène se reflète dans les statistiques du taux d'emploi et du taux d'activité, mais, dans une moindre mesure que tel ne serait le cas si, ceteris paribus, ces emplois étaient occupés par des résidents de plus longue date, l'explication en étant que le type d'emploi en question affecte aussi bien le numérateur que le dénominateur des taux d'emploi et d'activité.

La mesure dans laquelle ces trois composantes de l'offre de travail, offre "autochtone", offre "frontalière" et offre "importée" évoluent quantitativement et structurellement dépend de l'évolution quantitative et structurelle de la demande de travail. Cette dernière est déterminée par les perspectives de croissance.

Aussi au cours des années 90, force est de constater que sans l'afflux massif de main-d'œuvre frontalière, la croissance luxembourgeoise n'aurait pu être soutenue au rythme connu. Qui plus est, les revendications de certains secteurs sont devenues de plus en plus pressantes devant les limites du recours à la main-d'œuvre frontalière, afin de prospecter d'autres pays pour attirer de la main-d'œuvre.

- L'ensemble de ces considérations fait que les concepts de taux d'emploi et de taux d'activité ne sont pas au Luxembourg des indicateurs très représentatifs de la réalité macroéconomique de l'emploi et se prêtent encore moins comme objectifs macroéconomiques d'emploi, en fonction desquels devrait se définir la politique de l'emploi.

La recommandation de la Commission ne peut, dès lors, se lire comme suggérant que la politique d'emploi et la politique économique devraient s'orienter en fonction d'objectifs chiffrés, ne serait-ce que parce que la Commission ne fait aucune mention des conséquences inévitables qu'il faudrait tirer d'une telle politique sur le travail frontalier et le facteur travail "importé".

- Pour l'ensemble de ces raisons, sommairement et partiellement exposées dans un document qui se veut concis, le CES est d'avis qu'il ne faut pas définir et axer la politique d'emploi et la politique économique sur et en fonction d'objectifs quantifiés en matière du taux d'emploi global et/ou de taux d'emploi par catégories particulières. Par ailleurs, le CES estime que d'autres indicateurs, tenant compte, par exemple, de la Grande région transfrontalière, pourraient être pris en compte.

Le CES estime que l'objectif fédérateur et économiquement le plus sensé évitant un cadre trop rigide et préjudiciable à la définition d'un policy mix adéquat et adapté à la réalité luxembourgeoise, est de continuer à œuvrer, dans le contexte conjoncturel actuel, à éviter une augmentation du taux de chômage.

Toutefois, le CES est favorable à agir en direction d'une augmentation tendancielle, non chiffrée, du taux d'emploi global à travers des mesures visant, plus particulièrement, certaines catégories, comme les travailleurs féminins et les travailleurs âgés.

De telles mesures doivent être des mesures souples comportant des incitations positives ayant pour objet d'influencer les choix des travailleurs en direction d'une tendance à la hausse du taux d'emploi et de nature à ne pas s'accompagner d'effets de substitution et d'éviction entre différentes catégories d'emploi national. Par exemple, des mesures incitant à une hausse du taux d'emploi des travailleurs âgés ne devraient pas avoir comme effet de conduire à une baisse du taux d'emploi d'autres catégories de travailleurs et d'en augmenter le taux de chômage.

Le CES estime que la position, telle qu'exposée est en parfait accord avec les vues du Comité de coordination tripartite, qui, dans le cadre du plan d'action national pour l'emploi (PAN) du 30 avril 2002, a abouti à la conclusion que:

*" Suite à une analyse approfondie des taux d'emploi nationaux, le Gouvernement et les partenaires sociaux ont décidé dans la réunion du Comité de coordination tripartite du 11 avril 2002, de ne pas fixer des objectifs nationaux à moyen terme, mais de créer respectivement de maintenir un environnement favorable à une contribution aux objectifs globaux fixés par le Conseil européen de Lisbonne".*

S'il est vrai que le Comité de coordination tripartite, dans ses conclusions, se réfère à des objectifs tout court et non pas exclusivement à des objectifs chiffrés, il en résulte implicitement, à travers l'engagement de soutenir l'objectif de Lisbonne, qu'il est en faveur d'actions à but tendanciel.

- Aussi le CES ne peut-il que soutenir toute mesure proportionnée qui vise à éliminer les barrières empêchant la population féminine ne serait-ce que d'envisager de participer au marché du travail.

Si le choix définitif de s'engager ou non dans le marché de travail doit relever d'un chacun, chacun devrait avoir la possibilité d'un tel choix. Sur ce plan, des actions comme les investissements en infrastructures socio-familiales comme des crèches, entreprises depuis quelques années de façon plus consécutive, devraient permettre une meilleure conciliation de la vie professionnelle et familiale, *conditio sine qua non* pour que beaucoup de femmes puissent envisager une entrée sur le marché du travail. Les mesures d'insertion ou de réinsertion, p.ex. des formations continues, sont à ranger dans la même catégorie de mesures utiles non dirigistes.

- C'est sur l'augmentation du taux d'emploi des travailleurs âgés que la Commission met un accent renforcé en recommandant:

*" de réexaminer les indicateurs à la retraite anticipée, et à la préretraite et de prévoir des règles adéquates d'accès aux régimes de pension pour invalidité".*

L'analyse détaillée de ces recommandations va au-delà de la saisine du CES, dans la mesure où l'analyse détaillée de ces propositions qui découlent des lignes directrices d'emploi et des recommandations y associées relève du Comité de coordination tripartite.

Partant, le CES se limite à quelques réflexions d'ordre plus général, en relation avec une problématique, il est vrai, difficile et délicate, qui ne relève pas uniquement de la politique d'emploi, mais également de la problématique de la modernisation des systèmes de protection sociale et de la soutenabilité du financement de ces derniers.

Le CES voudrait dans ce contexte rappeler sa position générale arrêtée dans le cadre de son avis d'orientation sur les GOPE du 14 mars 2003:

*" 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."*

Sur le fond des considérations qui précèdent, le CES peut soutenir des efforts visant à augmenter le taux d'emploi des personnes âgées ce qui, à terme, devrait se traduire par un allongement de la durée moyenne d'activité, qui doit aller de pair avec des efforts de tous les acteurs en vue d'augmenter l'employabilité des travailleurs âgés respectivement de maintenir ou d'améliorer la qualité du travail et dans le respect de l'état de santé du travailleur.

Le CES est conscient, de façon plus générale, qu'une croissance forte est, quel que soit le mode de financement, une condition sine qua non pour assurer, à moyen et long terme, la soutenabilité de notre système de sécurité sociale, et surtout de l'assurance vieillesse dans toutes ses composantes actuelles, que tout le monde espère élevée.

Le CES estime que c'est sur la base de la croissance de cette année-ci et de celle de l'année prochaine que tous les acteurs devraient évaluer, de façon responsable, ce degré de soutenabilité, y compris quant aux éventuelles conséquences d'une telle évolution sur leurs positions actuelles.

### **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 23 mai 2003

-----  
ANNEXES

**ANNEXE 1**

**CES / PREMIER AVIS / GOPE (2003) I**



# 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	7
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 débattrait 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>14</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.

---

<sup>14</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

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.

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 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.

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.

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 the 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.

## **ANNEXE 2**

**Extrait de la recommandation de la Commission concernant les Grandes  
Orientations des Politiques Economiques des Etats Membres et de la  
Communauté**

**(période 2003-2005)**



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 8.4.2003  
COM (2003) 170 final

**RECOMMANDATION DE LA COMMISSION**

**concernant les Grandes Orientations des Politiques Economiques  
des États Membres et de la Communauté  
(période 2003-2005)**

## TABLE DES MATIÈRES

<b>I.</b>	<b>Orientations générales des politiques économiques.....</b>	<b>3</b>
1.	Atteindre l'objectif stratégique de Lisbonne - la contribution de la politique économique .....	3
2.	Renforcer l'économie de l'UE .....	4
2.1.	Des politiques macroéconomiques axées sur la croissance et la stabilité.....	4
2.2.	Des réformes économiques visant à augmenter le potentiel de croissance de l'Europe .	6
2.3.	Renforcer le caractère durable de la croissance.....	10
<b>II.</b>	<b>Orientations des politiques économiques par pays.....</b>	<b>124</b>
0.	Zone euro .....	14
1.	Belgique.....	17
2.	Danemark .....	20
3.	Allemagne .....	23
4.	Grèce .....	28
5.	Espagne .....	32
6.	France .....	36
7.	Irlande.....	40
8.	Italie .....	42
9.	Luxembourg .....	47
10.	Pays-Bas.....	49
11.	Autriche .....	52
12.	Portugal.....	55
13.	Finlande .....	59
14.	Suède .....	62
15.	Royaume-Uni.....	65

## I. ORIENTATIONS GENERALES DES POLITIQUES ECONOMIQUES

### 1. ATTEINDRE L'OBJECTIF STRATEGIQUE DE LISBONNE - LA CONTRIBUTION DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE

**L'UE est à un carrefour décisif de son histoire.** Après l'introduction réussie des billets et pièces en euros, l'Union est sur le point de connaître un élargissement historique qui la fera passer à 25 États membres et créera une entité économique forte de plus de 450 millions d'habitants. Parallèlement, le monde connaît des tensions géopolitiques extraordinaires qui assombrissent les perspectives économiques, à court terme certainement mais aussi peut-être à moyen terme.

À Lisbonne, l'UE s'était fixée pour nouvel objectif stratégique **'de devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale'**. Pour assurer le succès de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne, des initiatives politiques simultanées et cohérentes devront être prises dans un large éventail de domaines économiques, sociaux et environnementaux.

**Ces grandes orientations des politiques économiques mettent l'accent sur la contribution que pourront apporter les politiques économiques au cours des trois années à venir.** Conformément à l'accord sur la rationalisation et aux conclusions du Conseil européen de printemps de Bruxelles, elles se concentrent sur les questions clé de politiques économiques et les priorités pour la période en question. Elles sont au cœur de l'effort de coordination des politiques économiques sur lequel repose la gouvernance économique dans l'UE et ses États membres. Les orientations témoignent de la reconnaissance par l'UE de la nécessité impérieuse d'assurer une croissance durable et plus élevée et de sa détermination à prendre les mesures nécessaires pour y parvenir. Des conditions et des politiques macroéconomiques saines sont un préalable indispensable pour assurer un accroissement durable de la prospérité économique. Un renforcement de l'esprit d'entreprise et de l'investissement dans la connaissance et l'innovation constituent des éléments essentiels pour la création de nouvelles possibilités de croissance. Le fonctionnement et la compétitivité des marchés du travail, des produits et des capitaux doivent être améliorés pour donner plus de souplesse à l'économie et relever le potentiel de croissance. Il convient toutefois d'accorder toute l'attention nécessaire aux questions de durabilité économique, sociale, et environnementale pour garantir que les efforts consentis produiront bien les résultats espérés à plus long terme.

Outre les grandes orientations des politiques économiques (GOPE), les États membres doivent aussi appliquer intégralement les lignes directrices sur l'emploi et les recommandations associées, qui selon le traité (article 128 paragraphe 2) doivent être cohérentes avec les GOPE. Les lignes directrices sur l'emploi visent à orienter les politiques d'emploi des États membres et à assurer leur coordination. Elles traitent les questions d'emploi de manière plus complète que les GOPE. Les États membres doivent également remplir les objectifs communs fixés dans le cadre de la méthode ouverte de coordination sur les retraites et l'inclusion sociale.

Les orientations générales des politiques économiques s'appliquent à tous les États membres et à la Communauté. Dans le cadre de la stratégie globale, les principaux défis de politique économique peuvent varier d'un État membre à l'autre en fonction de différences dans la performance, les perspectives, les structures et les institutions économiques. La partie II de ce rapport prend en compte ces différences et présente des recommandations de politique économique par pays. Elle comprend également une section présentant les défis spécifiques de la zone euro.



Même si l'orientation générale des politiques préconisées dans ce document demeure pertinente pour les nouveaux États membres, la mise à jour des GOPE en 2004 sera l'occasion de mieux tenir compte de leur situation et de leurs besoins particuliers.

## 2. RENFORCER L'ECONOMIE DE L'UE

La croissance économique s'avère être nettement plus faible que prévu. La croissance du PIB est restée atone en 2002 et les indicateurs à court terme ne laissent prévoir aucune amélioration. Au-delà de l'impact des tensions géopolitiques récentes et de la décélération de la demande extérieure, la faiblesse de la croissance s'explique également par une baisse de la confiance des entrepreneurs et des consommateurs et une résistance insuffisante aux chocs. Les perspectives de croissance à court terme dépendent des conséquences économiques du conflit militaire en Iraq qui a débuté fin mars. Sous l'hypothèse d'un affaiblissement des tensions géopolitiques, d'une baisse des prix du pétrole et d'un renforcement de la confiance, une reprise devrait être possible durant la deuxième moitié de 2003. Cette reprise sera vraisemblablement faible dans la mesure où l'on s'attend à ce que la demande domestique souffre de la hausse du chômage et de la faiblesse persistante des bilans des entreprises financières et non-financières.

L'emploi a bien résisté au ralentissement de l'activité jusqu'à la fin 2002 mais, dans la mesure où la situation du marché du travail ne reflète l'évolution conjoncturelle qu'avec un certain retard, le chômage continuera vraisemblablement à augmenter en 2003. L'adaptation de l'évolution des salaires au contexte de faible croissance de la productivité ne s'est faite que lentement.

L'inflation s'est récemment maintenue juste au-dessus de 2%. On assiste à une décrue de l'inflation sous-jacente depuis la seconde moitié de 2002 mais ce processus reste lent. A cet égard, il apparaît que des rigidités empêchent toujours des ajustements rapides. Dans une perspective future, la décélération des coûts du travail devrait permettre au taux d'inflation de passer sous la barre des 2%. L'évolution des prix du pétrole dans un contexte de tensions géopolitiques reste une source d'incertitudes majeure pour l'avenir proche.

Dans ce contexte, il est important que les politiques économiques soutiennent la confiance et contribuent par ce biais à mettre en place les bases d'un renforcement de la demande domestique et des créations d'emplois à court terme et les conditions d'une hausse du potentiel de croissance à moyen terme.

### 2.1. Des politiques macroéconomiques axées sur la croissance et la stabilité

**Les politiques macroéconomiques jouent un rôle essentiel dans le soutien de la croissance et de l'emploi et le maintien de la stabilité des prix.** Elles doivent favoriser une expansion équilibrée et la pleine réalisation du potentiel de croissance du moment. Elles doivent en outre œuvrer à la mise en place des conditions de base indispensables pour promouvoir des niveaux d'épargne et d'investissement appropriés ainsi qu'une orientation plus marquée de l'investissement vers la connaissance et l'innovation, ceci afin de faire en sorte que l'économie puisse être placée de manière durable sur une trajectoire plus élevée de croissance et d'emploi non inflationniste. Pour se projeter dans le futur, entreprises comme particuliers doivent avoir l'assurance que tout est fait pour assurer la stabilité des prix et faire en sorte que les taux de change et d'intérêt à long terme resteront raisonnablement stables. Le maintien de conditions macroéconomiques saines dépend des politiques poursuivies par les banques centrales et les gouvernements et de l'évolution des salaires, elle-même subordonnée aux accords négociés entre partenaires sociaux.

**La mission des autorités monétaires est de veiller à la stabilité des prix** et, sous réserve que cet objectif soit atteint, de soutenir les autres politiques économiques.

**Les États membres doivent, pour leur part, contribuer à stabiliser l'activité autour d'une croissance potentielle plus élevée et durable**, en permettant aux stabilisateurs automatiques de jouer pleinement et de manière symétrique tout au long du cycle, et, conformément à la Communication de la Commission du 27 Novembre 2002, en renforçant la coordination de leurs politiques économiques. Deux conditions s'appliquent. En premier lieu, les déficits excessifs doivent être évités. En second lieu, il convient d'atteindre des positions budgétaires, corrigées des variations conjoncturelles, proches de l'équilibre ou excédentaires. Cependant, la conformité à l'objectif d'un budget proche de l'équilibre ou excédentaire doit être évaluée en portant une attention particulière aux conditions spécifiques de chaque pays, de manière à: (i) préserver des marges de manœuvre suffisantes pour permettre aux stabilisateurs automatiques de jouer pleinement en toutes circonstances sans risquer de franchir la valeur de référence de 3% du PIB, (ii) assurer la viabilité à long terme des finances publiques, et (iii) assurer la cohérence entre, d'une part, l'évolution et la qualité des finances publiques dans les programmes de stabilité et de convergence et, d'autre part, la nécessité de conserver des positions budgétaires proches de l'équilibre ou excédentaires.

*Au cours des trois prochaines années, les États membres devront en particulier:*

- 1) Conserver des positions budgétaires proches de l'équilibre ou excédentaires sur tout le cycle conjoncturel ou, lorsque cet objectif n'est pas atteint, prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer une amélioration annuelle de la position budgétaire corrigée des variations conjoncturelles d'au moins 0.5% du PIB.
- 2) Sous réserve de cette obligation, éviter, notamment en cas de retour de la croissance, de mener des politiques procycliques de nature à empêcher les stabilisateurs automatiques de jouer pleinement et de manière symétrique sur l'ensemble du cycle. Ils devront également renforcer à partir de cette année la coordination de leurs politiques économiques.

L'évolution des salaires doit contribuer à la stabilisation de l'environnement macroéconomique et à un dosage des politiques économiques favorable à l'emploi.

*Les États membres devront promouvoir un cadre approprié pour les négociations salariales entre partenaires sociaux. Ils devront en particulier:*

- 3) Veiller à ce que la hausse des salaires nominaux reste compatible avec la stabilité des prix et les gains de productivité. La hausse des salaires doit notamment rester modérée, dans un contexte marqué par la possibilité d'un rebond conjoncturel de la productivité ou d'un regain de l'inflation induit par la flambée des prix du pétrole, ceci afin de permettre une reconstitution des marges bénéficiaires de nature à soutenir une croissance des investissements créatrice d'emplois.

## 2.2. Des réformes économiques visant à augmenter le potentiel de croissance de l'Europe

Les réformes structurelles sont indispensables au renforcement du potentiel de croissance de l'UE. Pour créer un maximum de synergies, il est préférable qu'elles soient mises en œuvre de la manière la plus large et coordonnée possible. En introduisant plus de souplesse dans l'économie, elles favorisent la stabilité macro-économique. De plus, si les réformes structurelles afférentes à plusieurs domaines sont menées de front, il peut en résulter des bénéfices substantiels et des coûts d'ajustement moindres. C'est ainsi que l'offre supplémentaire de main d'œuvre générée par les réformes du marché du travail pourra être absorbée plus rapidement si de nouvelles opportunités pour les entreprises ont été créées par des réformes des marchés de produits et de capitaux. Inversement, ces nouvelles opportunités ne pourront être mises à profit par les entreprises que si des travailleurs qualifiés et disposant du niveau d'éducation approprié peuvent être embauchés dans des conditions adéquates.

### *i) Vers la réalisation du plein emploi: des emplois plus nombreux et de meilleure qualité*

Les ressources humaines demeurent largement sous-utilisées dans l'UE comme en témoignent des taux d'emploi relativement bas ainsi qu'une croissance faible de la productivité du travail (ce dernier point est abordé dans la section 2.2.ii). Si le PIB par tête est sensiblement plus faible dans l'UE qu'aux États-Unis, c'est en grande partie parce que la proportion de personnes occupant un emploi y est moindre et que celles-ci travaillent moins longtemps. Même si cela peut aussi refléter une plus grande préférence pour les loisirs, il s'agit souvent plus simplement de la question de savoir **s'il est rentable de travailler**. Nombre de personnes sont en fait encouragées à quitter le marché du travail ou à rester inactives, par exemple par des régimes de prestations relativement généreux ou peu contraignants, ou par des incitations à prendre une retraite anticipée. Lorsqu'elles cherchent effectivement un emploi, elles sont découragées par la lourdeur de la fiscalité sur le travail et la perspective d'un retrait des prestations. Certaines d'entre elles, en particulier les moins qualifiées ou dans les régions les plus pauvres, se retrouvent **exclues de l'emploi pour des raisons de coûts trop élevés**, ce qui souligne la nécessité, d'une part, d'améliorer la qualité de l'éducation et de la formation (voir section ii) et, d'autre part, de faire en sorte que le niveau des salaires traduise mieux l'état de la productivité. Les réglementations trop rigides du marché du travail, protégeant les employés en place mais décourageant les entreprises de procéder à de nouvelles embauches, rejettent beaucoup de personnes sur les marges du marché du travail. Celles-ci n'ont plus que le choix d'accepter des emplois temporaires et intermittents ou de se résigner au chômage de longue durée et à l'inactivité. Une réglementation plus légère et une organisation du travail plus souple - encourageant le temps partiel et les horaires flexibles, par exemple -, compensée par une sécurité adéquate dans les relations de travail, faciliteraient en revanche leur intégration à la population active et leur embauche par les entreprises. Les divers obstacles à la mobilité du travail (géographique ou professionnelle) entravent également le bon fonctionnement du marché du travail, et beaucoup peut être fait à ce niveau pour améliorer l'adéquation entre les emplois proposés et les ressources humaines susceptibles de les occuper. Dans ce contexte, les Etats membres doivent examiner comment l'intégration des travailleurs migrants pourrait contribuer à atténuer les tensions sur le marché du travail.

Le fait de créer les conditions du plein emploi, d'une meilleure qualité et productivité du travail, d'une plus grande cohésion, et de marchés du travail plus ouverts sont des actions fondamentales dans le cadre de la stratégie de Lisbonne et sont devenues les objectifs essentiels de la Stratégie Européenne pour l'Emploi. Parvenir à un meilleur emploi des ressources humaines est un axe prioritaire de la stratégie de Lisbonne. C'est ainsi que les chefs d'État et de gouvernement de l'UE ont décidé de



formuler des objectifs d'amélioration du taux d'emploi global et de celui des femmes et des travailleurs les plus âgés, et appelé à reculer de cinq ans l'âge moyen effectif de la cessation d'activité dans l'UE. La réalisation de ces objectifs constituerait un étape importante sur la route du plein emploi. La hausse des taux d'emploi placerait l'économie sur un sentier de croissance plus élevée. Elle constitue également un élément de la stratégie en trois volets permettant de faire face aux implications budgétaires du vieillissement démographique. Dans ce contexte, la hausse des taux d'emploi entraînerait également une amélioration du financement des régimes de sécurité sociale, ce qui permettrait ainsi d'envisager de nouvelles réductions des coûts non salariaux de main d'œuvre dans l'avenir. Pour atteindre ces objectifs, il est indispensable de s'attaquer aux racines profondes du chômage élevé et du faible taux d'activité dans l'UE. Les mesures permettant **d'améliorer les incitations de façon à rendre le travail plus attrayant sur le plan financier, de faciliter la création d'emplois et d'améliorer le fonctionnement du marché du travail** sont à cet égard de première importance.

*En poursuivant les réformes visant à accroître l'emploi, les États membres devront mettre en œuvre fermement les lignes directrices pour l'emploi et les recommandations qui leur sont adressées, qui traitent les questions relatives à l'emploi de manière plus complète. En vue de contribuer à une hausse du potentiel de croissance de l'Europe et de faire face aux implications budgétaires du vieillissement démographique, les États membres devront en particulier au cours des trois prochaines années:*

- 4) Renforcer l'effet incitatif conjugué des systèmes de prélèvements et de prestations, abaisser les taux marginaux d'imposition trop élevés de manière à réduire les trappes à chômage et à pauvreté, réduire la fiscalité sur les bas salaires, améliorer l'application des critères d'éligibilité aux prestations tout en préservant un niveau adéquat de protection sociale et assurer l'efficacité des aides à la recherche d'emploi dont bénéficient les titulaires de prestations (voir aussi le point 8 des lignes directrices pour l'emploi).
- 5) Veiller à ce que les mécanismes de négociation salariale assurent l'adéquation entre salaires et productivité en prenant en compte les différences de productivité selon les qualifications et les conditions locales du marché du travail.
- 6) Promouvoir une organisation du travail plus souple et revoir la législation du marché du travail, notamment celle relative aux contrats de travail, en tenant compte simultanément des besoins de flexibilité et de sécurité.
- 7) Promouvoir la mobilité de l'emploi, tant géographique que professionnelle, notamment en facilitant la reconnaissance des qualifications et le transfert des droits en matière de sécurité sociale et de retraite, en supprimant les obstacles à la mobilité liés au marché du logement, et en encourageant la formation tout au long de la vie (voir aussi les points 4 et 10 des lignes directrices pour l'emploi).
- 8) Assurer la mise en œuvre de politiques actives du marché du travail efficaces et bien ciblées sur les besoins individuels, et prêtant une attention particulière aux personnes qui ont le plus de difficultés sur le marché du travail (voir aussi les points 1 et 7 des lignes directrices pour l'emploi).

ii) *Vers une économie basée sur la connaissance, compétitive, dynamique et bénéficiant de meilleurs emplois: renforcer la productivité et le dynamisme des entreprises*

Le renforcement du potentiel de croissance de l'UE suppose non seulement plus de création d'emplois, mais aussi une meilleure productivité du travail et un plus grand dynamisme des entreprises. Dans un contexte marqué par une baisse progressive de la population active liée au vieillissement, de nouveaux gains de productivité sont en effet indispensables pour maintenir et accroître les niveaux de vie futurs. Le renforcement de la productivité rend possible une augmentation des salaires réels, stimule l'investissement et élargit la base pour le financement de services publics. Pour accroître la productivité, il est nécessaire de tirer tous les bénéfices de la mise en place du marché intérieur, d'investir dans les compétences, la connaissance, l'innovation et la modernisation des structures d'organisation, et de faire un usage plus large des nouvelles technologies. Simultanément, un plus grand dynamisme des entreprises est nécessaire si l'on veut améliorer la position concurrentielle des entreprises européennes. Ces gains de productivité dépendent étroitement des efforts qui seront consentis pour accroître **l'investissement en capital physique** (renforcement de l'intensité capitalistique) **et dans le savoir et l'innovation**. Des efforts pour une plus grande qualité de l'emploi et une amélioration de la qualité des ressources humaines contribueront à accroître le capital humain et la productivité du travail. Un accès non discriminatoire à l'éducation et la formation renforcera également la productivité et accroîtra les possibilités de trouver un travail. La question de la qualité de l'emploi est discutée en détail dans les lignes directrices pour l'emploi.

Les secteurs public et privé devront tous deux contribuer à la réalisation des objectifs de Lisbonne. Les gouvernements peuvent y contribuer en dépensant l'argent public de manière aussi efficace que possible moyennant une réorientation des dépenses publiques vers les investissements en capital physique, humain, et de la connaissance favorables à la croissance, dans le respect des contraintes budgétaires globales, et en recherchant un effet de levier plus grand de l'aide publique à l'investissement privé. La part du lion dans la progression de l'investissement ne pourra provenir que du secteur privé. C'est pourquoi il est indispensable que les politiques visent en priorité à améliorer les **conditions de bases de l'économie** pour inciter les entreprises à innover, à investir et à se développer. Cela supposera notamment de renforcer la concurrence sur les marchés de produits et de capitaux, de promouvoir l'esprit d'entreprise, d'assurer un environnement réglementaire de qualité, d'accroître la confiance des investisseurs et de récompenser l'investissement dans le savoir et l'innovation. Le marché intérieur joue un rôle important dans ce sens, y compris - comme l'ont montré des études récentes - dans le domaine de l'intégration des marchés financiers. La Commission présentera une nouvelle stratégie pour le marché intérieur pour la période 2003-2005 comprenant de nouvelles propositions visant à exploiter le potentiel complet du marché intérieur dans le domaine de la croissance, de la création d'emplois et de la compétitivité.



*Au cours des trois prochaines années, les États membres devront en particulier:*

- 9) Encourager la concurrence sur les marchés des biens et des services: (i) en améliorant le taux de transposition des directives du marché intérieur et en supprimant les obstacles restants (y compris ceux créés par les systèmes fiscaux) aux échanges transfrontaliers et à l'entrée sur les marchés de biens et, tout particulièrement, de services; (ii) en progressant dans l'ouverture des marchés publics; (iii) en accordant des ressources adéquates aux autorités de concurrence et de régulation; (iv) en poursuivant les efforts destinés à réduire le niveau global des aides d'État tout en réorientant l'aide vers des objectifs horizontaux présentant un intérêt commun et en la restreignant aux défaillances du marché clairement identifiées; et (v) en encourageant les nouveaux entrants et une concurrence effective dans les industries de réseaux tout en améliorant la "connectivité" des marchés nationaux et en garantissant l'accès des consommateurs aux services économiques d'intérêt général.
- 10) Accélérer l'intégration des marchés de capitaux de l'UE, en particulier en achevant la mise en œuvre du plan d'action sur le capital-investissement d'ici à 2003 et du plan d'action sur les services financiers d'ici à 2005 (2003 pour les marchés de valeurs mobilières); en assurant une application cohérente des règles de l'UE et en supprimant les obstacles à une organisation efficace des systèmes de compensation et de règlement.
- 11) Créer un environnement qui favorise l'esprit d'entreprise ainsi que le démarrage et la croissance des PME en allégeant le fardeau administratif pesant sur les entreprises, en renforçant l'efficacité du secteur public et en améliorant et en simplifiant le régime de l'impôt des sociétés et l'environnement réglementaire, notamment les mécanismes d'entrée et de sortie. Améliorer l'accès des petites et moyennes entreprises aux sources de financement.
- 12) Parvenir à un accord sur des mesures destinées à renforcer les règles de gouvernement d'entreprise aux niveaux national et communautaire et les mettre en œuvre. Améliorer encore les arrangements existant aux niveaux national et communautaire en vue d'assurer l'efficacité de la surveillance financière transsectorielle et transfrontalière et de la gestion des crises financières.
- 13) Promouvoir l'investissement dans la connaissance et l'innovation et progresser vers l'objectif d'une dépense totale de R&D représentant 3% du PIB : (i) en développant un cadre favorable à la R&D et à l'innovation et en créant un brevet communautaire abordable et présentant toutes les garanties juridiques; (ii) en favorisant l'accès et l'utilisation des TIC en s'inspirant du plan d'action e-Europe 2005; (iii) en facilitant le développement du système de navigation par satellites Galileo; et (iv) en améliorant la qualité et l'efficacité des systèmes d'éducation et de formation, y compris en matière d'apprentissage tout au long de la vie et dans le cadre de politiques actives du marché du travail, afin de mieux épouser l'évolution permanente des besoins en qualification et assurer ainsi l'adéquation et la modernisation de la base en capital humain (voir aussi le point 4 des lignes directrices pour l'emploi).
- 14) Renforcer la contribution du secteur public à la croissance: (i) en réorientant les

dépenses publiques vers le capital physique et humain et la connaissance de manière à favoriser la croissance, tout en respectant les contraintes budgétaires globales; (ii) en améliorant l'efficacité de la dépense publique, notamment par l'introduction de mécanismes permettant l'évaluation de la contribution des financements publics à la réalisation des objectifs et un meilleur contrôle des dépenses; et (iii) en établissant un cadre adéquat pour les initiatives jointes des secteurs publics et privés.

### 2.3. Renforcer le caractère durable de la croissance

Ce n'est qu'en accordant toute l'attention qu'elles méritent aux questions de viabilité économique, sociale et écologique que le caractère durable de la croissance sera préservé. Les études d'impact et les analyses coût-bénéfice des propositions de loi permettront d'identifier et d'évaluer de manière systématique les synergies et les divergences entre les objectifs économiques, environnementaux et sociaux. Dans la mesure du possible, il conviendra d'accorder une préférence aux solutions flexibles, basées sur le marché, qui permettent d'atteindre des objectifs environnementaux et sociaux sans compromettre la performance économique.

#### i) *Viabilité économique: assurer la viabilité à long terme des finances publiques*

**Le vieillissement des populations constitue un défi majeur.** La hausse des ratios de dépendance économique exercera une pression croissante sur les finances publiques. L'augmentation des dépenses publiques, en particulier celles liées aux retraites et aux soins de santé, sera principalement prise en charge par une population en âge de travailler aux effectifs déclinants. La nécessité d'assurer la viabilité à long terme des finances publiques a été soulignée lors des Conseils européens de Lisbonne, Stockholm et Barcelone. Pour faire face aux conséquences économiques et budgétaires du vieillissement, le Conseil européen de Stockholm a opté pour une **stratégie à trois volets** qui donne la priorité à l'accroissement des taux d'emploi (voir section 2.2. i), à la réduction de la dette publique, et à la réforme des systèmes de retraite et de santé.

Les problèmes de viabilité devront être explicitement pris en compte dans l'évaluation des positions budgétaires des États membres et, dans les années à venir, il conviendra d'accorder une plus grande importance aux ratios de la **dette publique** dans le processus de surveillance budgétaire. Les **réformes des systèmes de retraite** devront être vigoureusement poursuivies conformément aux objectifs généraux communs convenus lors des Conseils de Göteborg et de Laeken. Cela est indispensable pour conserver un niveau approprié aux retraites, assurer la viabilité financière des systèmes de retraite et moderniser les systèmes de retraite afin de les adapter à l'évolution des besoins de l'économie, de la société et des individus. Le rapport conjoint sur les stratégies des États membres en matière de retraites qui a été bien accueilli par le Conseil européen de printemps, en mars 2003 à Bruxelles, souligne le fait que la viabilité financière à long terme n'est pas seulement importante en soi mais constitue également une condition nécessaire à l'offre de services de retraite adéquats dans le futur. Il conclut que le processus de réforme destiné à assurer la viabilité des retraites doit se poursuivre et doit



se traduire par des efforts à plus grande échelle et plus ambitieux. Pour amortir l'impact budgétaire du vieillissement, il conviendra d'utiliser pleinement la présente "fenêtre d'opportunité" qui s'ouvre devant nous, avant que les effets du vieillissement démographique ne se fassent ressentir plus sérieusement. Dans ce contexte, l'impact de l'immigration doit être examiné de manière plus approfondie.

*Au cours des trois prochaines années, les États membres devront en particulier:*

- 15) Progresser dans la réduction des ratios de la dette publique; les États membres dans lesquels ce ratio reste supérieur à la valeur de référence de 60% du PIB devront notamment veiller à obtenir une diminution progressive satisfaisante vers cette valeur; les autres pays devront pour leur part procéder à de nouvelles réductions du ratio de la dette, afin que leurs finances publiques soient mieux à même de supporter les coûts du vieillissement, y compris une hausse des dépenses liées au vieillissement.
- 16) Concevoir, introduire et appliquer effectivement des réformes des systèmes de retraite. Favoriser un allongement de la vie professionnelle en modifiant les incitations à un retrait précoce du marché du travail qui subsisteraient dans les systèmes de retraite et de prélèvements et de prestations et en restreignant l'accès aux mesures de préretraite. Rendre le système de retraite mieux à même de s'adapter à l'évolution démographique et à l'augmentation attendue de l'espérance de vie. Accroître la capitalisation et, si nécessaire, améliorer l'accès aux régimes de retraite complémentaires et assurer la viabilité des prestations correspondantes tout en augmentant la transparence des liens entre cotisations et prestations. Adapter les régimes de retraite à la flexibilité croissante de l'emploi et des carrières professionnelles ainsi qu'aux besoins individuels, y compris le caractère transférable des prestations de retraite (voir aussi les points 5 et 8 des lignes directrices pour l'emploi).

*ii) Viabilité sociale: contribuer à la cohésion économique et sociale*

La stratégie de Lisbonne ne sera couronnée de succès et ne parviendra à mobiliser durablement un large soutien en faveur des réformes structurelles nécessaires que si elle contribue à améliorer les chances de tous. Des politiques économiques saines peuvent apporter une contribution précieuse à la cohésion économique et sociale: en premier lieu, l'emploi étant la meilleure protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, en favorisant la création d'emplois, notamment pour les travailleurs relativement peu qualifiés ou résidant dans des régions en retard de développement; en second lieu, en créant les conditions d'une relance de la croissance et de l'investissement et en facilitant ainsi le rattrapage régional (si les États membres les plus pauvres rattrapent progressivement les autres, des écarts de développement économique n'en subsistent pas moins et l'élargissement les creusera à nouveau de manière notable); en troisième lieu, en contribuant à une économie plus productive et soucieuse des conditions sociales et de l'égalité de traitement, de façon à dégager les ressources nécessaires à des politiques d'accompagnement social, de développement de l'éducation et de développement régional destinées à faciliter la transformation de l'économie ainsi qu'à réduire la pauvreté et l'exclusion sociale. La contribution à la cohésion sociale d'un marché du travail facilitant l'insertion est discutée dans les lignes directrices sur l'emploi et dans le processus d'inclusion sociale.



**Les succès en matière de rattrapage et de création d'emplois dépendront des conditions favorables offertes à l'activité et à l'investissement du secteur privé.** Une mise en œuvre réussie des politiques définies dans les différentes parties du présent document devrait faciliter la création de ces conditions. À cet égard, les mesures visant à améliorer le fonctionnement du marché du travail et à faire en sorte que les salaires reflètent mieux les écarts de productivité selon les qualifications et les conditions locales du marché du travail sont particulièrement importantes. De plus, des actions politiques ciblées destinées à assurer la disponibilité d'infrastructures de base d'une qualité suffisante, et à améliorer l'éducation et l'apprentissage tout au long de la vie de manière à accroître les qualifications de la main d'œuvre, sont elles aussi requises. Dans ce contexte, il convient de rappeler que l'UE apporte une contribution majeure à l'investissement dans les régions en retard par le biais des fonds structurels et de cohésion et l'action de la Banque européenne d'investissement. Les États membres devront fournir un niveau efficace d'investissement public à travers un large spectre de formes d'éducation et de formation et mettre en place des réformes de façon à améliorer les normes en matière d'éducation et à permettre un investissement soutenu de la part des entreprises et des individus.

*Au cours des trois prochaines années, les États membres devront en particulier:*

- 17) Tout en assurant un niveau adéquat de protection sociale, prendre les mesures nécessaires pour moderniser les systèmes de protection sociale et de combattre la pauvreté et l'exclusion dans un sens conforme aux objectifs généraux de Lisbonne, en matière d'emploi notamment, en vue de parvenir à un marché du travail favorisant l'inclusion et à une plus grande cohésion de la société (voir également orientation 4).
- 18) Améliorer le fonctionnement des marchés de façon à ce qu'ils favorisent l'investissement dans les régions en retard, en particulier grâce à des mesures permettant aux salaires de refléter les écarts de productivité liés aux différences de qualification et les conditions locales du marché du travail (voir également orientation 5).
- 19) Veiller à ce que l'aide publique, y compris communautaire, aux régions en retard soit fortement focalisée sur l'investissement dans le capital humain et intellectuel et dans la création d'infrastructures adéquates, et à ce que les programmes d'investissement soient conçus et gérés efficacement afin de maximiser leur impact (voir également orientation 13). Renforcer, dans ce contexte, la coopération opérationnelle entre la Commission et la Banque européenne d'investissement.

iii) *Pérennité de l'environnement: promouvoir une utilisation efficiente des ressources naturelles*

Pour contribuer à accroître le bien-être des populations, présentes et futures, **la croissance économique ne doit pas se faire aux dépens de l'environnement.** Pour promouvoir une utilisation efficace des ressources naturelles, les prix de ces dernières doivent refléter leurs coûts pour la société, y compris les coûts externes liés à la dégradation de l'environnement causée par leur extraction, leur utilisation et leur élimination. Les entreprises sont ainsi encouragées à s'adapter et à rechercher des solutions innovantes.

L'absence de droits de propriété clairement définis est cependant une caractéristique commune à nombre de ressources naturelles (air pur, eau, etc.). Dans ces cas, bien que la société dans son ensemble ait intérêt à ce que la ressource soit gérée de manière viable, aucun individu particulier n'est incité à agir en ce sens.

Ainsi, l'action publique apparaît comme indispensable pour réussir le découplage entre croissance économique et dégradation de l'environnement. Cela supposera probablement un dosage entre mécanismes de réglementation et de marché. **Les coûts écologiques de l'activité économique doivent graduellement se refléter dans les prix. L'utilisation de ressources naturelles rares doit se payer. Le principe "pollueur - payeur" doit être systématiquement appliqué.**

*Au cours des trois prochaines années, les États membres devront en particulier:*

- 20) Réduire les subventions sectorielles, les exonérations fiscales et les autres incitations ayant un impact écologique négatif et nuisant au développement durable. Veiller, entre autres par le biais de la fiscalité et des charges, à ce que l'extraction, l'utilisation et, si possible, l'élimination des ressources naturelles telles que l'eau reflètent de manière appropriée leur rareté et tous les dommages environnementaux résultant de ces activités.
- 21) Réduire les subventions énergétiques, promouvoir les instruments basés sur le marché, élargir la couverture et assurer une différenciation appropriée de la fiscalité sur l'énergie, de façon à parvenir à un dosage et à un niveau de consommation énergétique plus durables, et à renforcer la concurrence et l'interconnexion des réseaux sur les marchés de l'énergie.
- 22) Ajuster le système des taxes, charges et subventions dans le domaine des transports afin de mieux traduire les coûts écologiques et sociaux imputables aux transports, de manière à réduire les distorsions au niveau de la demande de services de transport et du choix des modes de transport. Renforcer la concurrence dans les modes de transport tels que le fret ferroviaire afin de les rendre plus compétitifs, par exemple par le biais une ouverture plus rapide des marchés réglementés.
- 23) Renouveler les efforts pour honorer les engagements souscrits dans le cadre du protocole de Kyoto, particulièrement dans le cas des États membres qui ont pris du retard dans la réalisation de ces engagements. Pour ce faire, mettre en œuvre le système d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre de la CE: en élaborant des plans nationaux d'allocation des quotas; en instituant des registres nationaux de droits d'émission; en créant des systèmes assurant de manière appropriée le suivi, le contrôle et la vérification des émissions au niveau de l'installation. Pour les secteurs non couverts par les échanges de droits d'émission, concevoir de nouvelles politiques et mesures et mettre en œuvre immédiatement celles existantes. Mettre en place des systèmes rendant compte des ces politiques et mesures et de leurs effets possibles sur les émissions.



## II. ORIENTATIONS DES POLITIQUES ECONOMIQUES PAR PAYS

### 0. Zone euro

Le ralentissement de l'activité observé en 2001-2002 a agi comme un révélateur des faiblesses structurelles de la zone euro. La dynamique interne qui paraissait encore forte en 2000 s'est évanouie lorsque la reprise a fait long feu. Cela s'explique en partie par le faible taux de croissance potentielle de la zone euro, qui rend plus difficile le maintien durable d'une croissance vigoureuse. Un autre explication, d'ordre conjoncturel, est la faiblesse de la demande intérieure, qui n'a pas permis d'absorber suffisamment l'impact des chocs économiques. Cela a été particulièrement évident en 2002, lorsque la demande intérieure n'a pas été suffisamment robuste pour relayer une reprise de la demande extérieure.

La croissance économique devrait progressivement se reprendre au fur et à mesure que s'effacera l'effet des chocs récents. Au début de 2003, les perspectives économiques dépendent d'un certain nombre d'hypothèses concernant le type et la date de matérialisation éventuelle des divers risques pesant sur l'activité. Les incertitudes géopolitiques brouillent fortement l'horizon économique. Globalement, les prévisions tablent sur une croissance encore très faible en 2003, la reprise ne gagnant en vigueur qu'à partir du second semestre pour s'accélérer en 2004. Les défis auxquels sera confrontée la zone euro seront les suivants:

- Veiller à un dosage équilibré des politiques économiques
- S'attaquer aux écarts d'inflation trop importants
- Renforcer la coordination de la politique économique

#### *Veiller à un dosage équilibré des politiques économiques*

Dans la zone euro, le dosage des politiques économiques doit être soigneusement modulé en vue de soutenir la reprise économique sans pour autant nuire à la viabilité à long terme et à la stabilité. Tout en maintenant l'objectif de stabilité, les politiques macroéconomiques devront tirer profit des marges de manœuvre disponibles pour impulser la reprise à court terme. Dans la conjoncture actuelle, il est essentiel que la politique menée parvienne à renforcer la confiance des consommateurs et des investisseurs. Toute action envisagée devra donc être évaluée en fonction de son impact attendu sur la confiance des agents économiques. Cela est particulièrement valable dans le domaine de la politique budgétaire. Cela signifie que les politiques macroéconomiques doivent s'attacher à assurer la stabilité à moyen terme en vue d'améliorer la confiance des entreprises et des consommateurs. La BCE doit veiller à maintenir la stabilité des prix à moyen terme et, sans nuire à son objectif de stabilité des prix, soutenir par son action les politiques générales menées dans la Communauté.

Lorsque le rythme de l'activité se rapprochera du taux potentiel de croissance, il conviendra de réorienter les politiques macroéconomiques vers les objectifs de moyen terme. Pour la politique budgétaire, il conviendra, d'une part, de s'assurer que les positions budgétaires sont compatibles avec la nécessité de se préparer à l'impact du vieillissement démographique et, d'autre part, de rechercher d'un dosage dans la composition des dépenses et recettes publiques favorisant la croissance.

### ***S'attaquer aux écarts d'inflation trop importants***

La forte convergence des taux d'inflation qui avait été obtenue en 1997 dans la zone euro n'a pas pu être maintenue et l'on observe depuis cette date un creusement régulier des écarts d'inflation. Ces écarts peuvent être l'expression du fonctionnement d'une union monétaire dans laquelle, en l'absence de marge de manœuvre nationale en matière de taux de change et de politique monétaire, les variations des prix relatifs entre pays deviennent un mécanisme d'ajustement clé. Ces différentiels d'inflation sont en revanche mal venus lorsqu'ils sont l'expression d'un dysfonctionnement des marchés de produits et du travail ou de politiques inappropriées. En particulier, il est important que des hausses de prix et de salaires répondant à des chocs temporaires ne se transforment pas en inflation durable. Les prix et les salaires doivent faire preuve de la flexibilité requise pour éviter de telles évolutions et favoriser la stabilité.

La dispersion récente des taux d'inflation est en grande partie l'expression de la diversité des économies nationales et n'est pas une source majeure d'inquiétude. Sur la période 2000-2002, la divergence des taux d'inflation est en effet principalement attribuable aux produits alimentaires, à l'énergie et à certains services. Ces trois secteurs expliquent près des trois-quarts de l'augmentation de la dispersion des taux d'inflation intervenue depuis 1997. Certains pays ont notamment plus pâti que les autres de la hausse des prix énergétiques de 2000-2001 et des effets des épizooties en 2001. De plus, les écarts entre prix nationaux restent encore importants pour nombre de biens et services exportables dans la zone euro. Les progrès du fonctionnement du marché unique et la plus grande transparence des prix assurée par l'euro devraient induire une plus grande convergence des prix nationaux, ce qui entraînera certaines divergences temporaires des taux d'inflation. Enfin, l'impact asymétrique sur l'inflation des chocs sur les prix a probablement été renforcé dans certains États membres par l'existence de mécanismes d'indexation des salaires et par la disparité des mesures prises en réponse à l'augmentation des prix de l'énergie.

### ***Renforcer la coordination de la politique économique***

Plus l'intégration économique progresse, plus les effets de contagion sont importants, ce qui rend encore plus souhaitable une coordination de la politique économique. Le passage à la monnaie unique a renforcé les externalités des politiques nationales dans la zone euro. Le taux de change de l'euro, la balance des paiements de la zone euro et le taux moyen d'inflation sont devenus des biens publics. D'où la nécessité d'un renforcement de la coordination des politiques macroéconomiques et structurelles dans la zone euro de manière à renforcer la résistance de la zone euro aux chocs, et à accroître sa croissance potentielle et effective.

Seule une formulation cohérente des politiques macroéconomiques permettra de préserver la stabilité macroéconomique et d'opter pour un dosage des politiques économiques stimulant la croissance. S'il y a lieu de respecter leur mandat et leur indépendance, les instances chargées des politiques concernées doivent néanmoins veiller à la compatibilité de leurs objectifs respectifs et s'efforcer de porter une appréciation commune sur la situation économique sous-jacente. Les autorités budgétaires doivent préserver la crédibilité des règles encadrant la politique budgétaire en appliquant les règles convenues de manière transparente et prévisible. Dans le domaine des politiques structurelles également, les États membres doivent accueillir avec ouverture la pression par les pairs, l'évaluation comparative des performances et les conseils de bonnes pratiques.

Pour favoriser une évolution harmonieuse de l'économie, il est essentiel d'assurer une coordination étroite des politiques entre les acteurs qui les conçoivent et d'organiser un dialogue permanent et fructueux au sein du Conseil et de l'Eurogroupe, avec la participation de la BCE et de la Commission. L'association des partenaires sociaux dans le cadre du dialogue macro-économique joue également un rôle important. À l'échelle internationale, l'importance croissante de la zone euro rend aussi indispensable un renforcement des mécanismes de coordination pertinents afin qu'elle puisse faire entendre sa voix dans les différents forums avec une force en rapport avec son poids économique et financier.

#### *Recommandations spécifiques pour la zone euro*

Les défis qui ont été décrits ne pourront être relevés qu'en mettant en œuvre les vastes réformes structurelles préconisées dans les orientations générales (OG) dans la partie I des grandes orientations des politiques économiques.

Afin de veiller au dosage équilibré des politiques macro-économiques, les instances de décision au niveau national et au niveau de la zone euro sont invitées à:

1. S'assurer que les orientations suivies en matière monétaire, budgétaire et salariale soient compatibles avec la stabilité des prix et la nécessité de renforcer la confiance des entreprises et des consommateurs à court terme, ainsi qu'avec un taux de croissance proche de son potentiel sur le moyen terme;

Pour s'attaquer aux écarts de taux d'inflation trop importants, les instances de décision au niveau national et au niveau de la zone euro sont invitées à:

2. Renforcer la concurrence sur les marchés des produits et des capitaux, améliorer le fonctionnement des marchés du travail, entre autres en s'attaquant aux obstacles à la flexibilité des salaires, et à encourager la mobilité géographique;

Afin de renforcer la coordination des politiques, les instances de décision au niveau national et au niveau de la zone euro sont invitées à:

3. Approfondir l'analyse et la discussion sur les évolutions économiques et les priorités à respecter, à étendre le plus possible les échanges d'information sur les mesures de politique économique envisagées, et à renforcer la représentation externe de la zone euro.
4. Améliorer l'efficacité des procédures de coordination dans le domaine des réformes structurelles afin de renforcer le potentiel de croissance de la zone euro et sa résistance aux chocs.

## 9. Luxembourg

Durant les années 1990, le Luxembourg a affiché des taux de croissance réelle du PIB très élevés. En 2001, cependant, cette économie ouverte a connu un brusque ralentissement, dû en grande partie à l'environnement extérieur. On s'attend à ce que ce retournement de conjoncture conduise, avec un certain retard, à une dégradation des finances publiques. D'après les dernières estimations, l'excédent budgétaire, qui atteignait 6,1% du PIB en 2001, n'était plus que de 2,6% du PIB en 2002 et des déficits sont prévus pour 2003 et 2004. Cela dit, la situation des finances publiques au Luxembourg demeure relativement favorable, eu égard au faible niveau de la dette et à l'existence de réserves budgétaires.

Confronté à la perspective d'une croissance économique moins rapide que durant la majeure partie des années 1990, le Luxembourg devrait s'efforcer d'accroître son potentiel productif tout en conservant un cadre macroéconomique axé sur la stabilité comme base d'une croissance durable. Pour stimuler la croissance et garder des finances publiques saines, il importe d'augmenter l'offre de main-d'œuvre en tant que moyen à la fois de réduire les dépenses et d'accroître les recettes fiscales. S'il veut développer son potentiel productif, le Luxembourg doit principalement s'attaquer à deux grands problèmes qui concernent les marchés du travail et des produits. Concrètement, il s'agit pour le Luxembourg:

- d'augmenter les taux d'activité et d'emploi qui restent bas, en particulier chez les travailleurs âgés;
- d'améliorer l'environnement des affaires et d'encourager l'esprit d'entreprise afin de parvenir à une structure économique plus équilibrée.

### *Augmenter les taux d'activité et d'emploi qui restent bas, en particulier chez les travailleurs âgés*

Le taux d'activité au Luxembourg est inférieur à la moyenne de l'UE, et il est particulièrement bas parmi les travailleurs âgés. La croissance de l'emploi a été rendue possible par l'afflux des frontaliers et la participation accrue à la vie active des jeunes femmes luxembourgeoises. En revanche, aucun progrès ou presque n'a été réalisé en ce qui concerne le taux d'emploi des travailleurs âgés, bien que certaines mesures aient été prises afin d'accroître les incitations à rester au travail. Il est très important de mobiliser une partie du potentiel d'emploi national inutilisé, afin d'accroître l'offre de main-d'œuvre et, partant, de dynamiser la croissance. En outre, retarder la sortie du marché du travail permettrait de réduire la dépendance à l'égard des prestations sociales et donc les dépenses publiques correspondantes. Les incitations à demeurer dans la vie active pourraient être renforcées par de nouvelles réformes des dispositifs de retraite anticipée et de préretraite. Enfin, il faudra suivre de près les effets des dernières révisions du mécanisme de pension pour invalidité.



***Améliorer l'environnement des affaires et encourager l'esprit d'entreprise pour parvenir à une structure économique plus équilibrée***

L'économie luxembourgeoise reste assez largement réglementée, surtout dans le domaine des prix, et la réforme destinée à moderniser le cadre de concurrence n'a pas encore été mise en œuvre. La grande ouverture de l'économie permet à la concurrence de l'étranger de s'exercer, mais une réforme de la politique de concurrence intérieure s'impose, ainsi que son suivi, pour conserver les bienfaits d'une situation de concurrence économique.

L'économie du Luxembourg s'est fortement spécialisée dans les services financiers au cours de la décennie passée. Cet état de fait a jusqu'ici profité à l'emploi et à la croissance, mais il rend aussi le pays plus vulnérable à d'éventuels chocs dans ce secteur. Une structure économique plus équilibrée, fondée sur les petites et moyennes entreprises, permettrait de réduire cette dépendance et d'accroître les taux d'activité nationaux ainsi que les taux d'emploi.

***Recommandations particulières au Luxembourg***

Relever ces défis exigera de mettre en œuvre de vastes réformes structurelles telles qu'exposées dans les orientations générales (OG) dans la partie I des grandes orientations des politiques économiques.

Le Luxembourg doit également mettre en œuvre énergiquement toutes les recommandations sur l'emploi (REC-E), qui traitent les questions liées à l'emploi de manière plus complète. En vue de renforcer le potentiel de croissance, il est spécialement important pour le Luxembourg d'augmenter les taux d'activité et d'emploi qui restent bas, spécialement dans le cas des travailleurs âgés. Il est, en particulier, recommandé au Luxembourg:

1. de réexaminer les incitations à la retraite anticipée et à la préretraite et de prévoir des règles adéquates d'accès au régime de pension pour invalidité (OG 16 et REC\_E 2).

Afin d'améliorer l'environnement des affaires et d'encourager l'esprit d'entreprise pour parvenir à une structure économique plus équilibrée, il est recommandé au Luxembourg:

2. de mettre intégralement en œuvre les réformes du droit de la concurrence et de veiller à ce que les autorités de concurrence et de réglementation disposent d'assez d'indépendance, de ressources et de pouvoir pour s'acquitter de leurs tâches (OG 9);
3. de prendre des mesures destinées à encourager et faciliter la création de PME et d'aider celles-ci à accéder au capital-risque (OG 11).