



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

CES/GOPE (2004)

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

CES/TROISIEME AVIS (2004)

AVIS

Luxembourg, le 13 mai 2004

page:

S O M M A I R E

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| INTRODUCTION GENERALE | 1 |
| PARTIE A: LE RAPPEL DES AVIS GOPE, EMIS PAR LE CES LES 23 MAI ET 14 MARS 2003 | 4 |
| 1 INTRODUCTION | 4 |
| 2 L'AVIS DU 23 MAI 2003 | 5 |
| 3 L'AVIS DU 14 MARS 2003 | 35 |
| PARTIE B: LA PRISE EN COMPTE DES ANALYSES DU CES PAR LA RECOMMANDATION DU CONSEIL DU 26 JUIN 2003 SUR LES GRANDES ORIENTATIONS DES POLITIQUES ECONOMIQUES (GOPE) DES ETATS MEMBRES ET DE LA COMMUNAUTE POUR LA PERIODE 2003-2005 | 44 |
| PARTIE C: LES GOPE 2004 – RAPPORT DE LA COMMISSION DU 21 JANVIER 2004 SUR LA MISE EN OEUVRE ET RECOMMANDATION DE LA COMMISSION DU 7 AVRIL 2004 CONCERNANT L'ACTUALISATION 2004 DES GOPE | 46 |
| 1 INTRODUCTION | 46 |
| 2 LE RAPPORT 2004 DE LA COMMISSION SUR LA MISE EN OEUVRE DES GOPE 2003-2005 | 47 |
| 21 Le Luxembourg dans l'évaluation générale | 49 |
| 22 L'évaluation préliminaire par la Commission de la mise en oeuvre de ses recommandations particulières adressées au Luxembourg | 63 |
| 221 L'appréciation par la Commission du respect par le Luxembourg de ses recommandations | 63 |
| 222 Les réflexions du CES en relation avec l'évaluation de la Commission | 68 |
| 223 Le constat global de la Commission et la réaction du CES | 69 |
| 224 Le lien entre les GOPE et le parcours de la stratégie de Lisbonne | 70 |
| 225 Mise à jour de certaines statistiques figurant dans l'avis de fond du CES du 23 mai 2003 | 74 |
| 2251 Les finances publiques | 75 |
| 2252 Le niveau et la décomposition du RNB par habitant | 75 |
| 2253 Les taux d'emploi | 78 |
| 3 LA RECOMMANDATION D'ACTUALISATION DE LA COMMISSION DU 7 AVRIL 2004 DES GOPE 2003-2005 | 79 |
| 31 La présentation de la recommandation d'actualisation | 79 |
| 32 Réflexions du CES | 80 |
| 4 REFLEXIONS DE BONNE GOUVERNANCE PUBLIQUE | 82 |

page:

Relevé des tableaux

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tableau 1a: Capacité de financement des administrations publiques en mio. EUR: 1999-2003 | 19 |
| Tableau 1b: Capacité de financement des administrations publiques en % du PIB:1999-2003 | 19 |
| Tableau 2: Revenu National Brut en termes réels (mio. EUR) | 29 |
| Tableau 3: Les taux d'emploi en 2001 | 31 |
| Tableau 4: Evolution des salaires et de la productivité en 2003 | 53 |
| Tableau 5: Performance relative des 15 Etats membres selon les indicateurs structurels figurant sur la liste restreinte | 71 |
| Tableau 6: Amélioration relative des 15 Etats membres selon les indicateurs structurels figurant sur la liste restreinte | 72 |
| Tableau 7: Capacité de financement des administrations publiques en mio. EUR: 2000-2004 | 75 |
| Tableau 8: Capacité de financement des administrations publiques en % du PIB: 2000-2004 | 75 |
| Tableau 9: Revenu National Brut en termes réels (mio. EUR) | 76 |
| Tableau 10: Les taux d'emploi en 2001 et 2002 | 78 |

ANNEXE 1: Extraits des recommandations sur les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté 2003-2005

- 11 Extrait de la Recommandation du Conseil en date du 26 juin 2003 sur les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté (période 2003-2005)
- 12 Extrait de la Recommandation de la Commission concernant l'actualisation pour 2004 des grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté (période 2003-2005)

ANNEXE 2: Présentation des analyses, diagnostics et recommandations spécifiques adressés au Luxembourg dans les documents soumis par la Commission en vue du Sommet de Printemps 2004 et dans différents autres documents clefs récents

INTRODUCTION GENERALE

- En 2003, les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté (ci-après les GOPE) ont connu deux innovations majeures.

Premièrement, il leur a été conféré un caractère pluriannuel. Si donc dans le passé les GOPE n'étaient d'application que pour une seule année, il a été décidé début 2003 que les GOPE à adopter en juin 2003 s'appliqueraient pour la période pluriannuelle 2003-2005. Partant, en 2004 et en 2005 la procédure des grandes orientations des politiques économiques se limite à une actualisation.

Deuxièmement, la Commission et le Conseil se sont efforcés, confrontés à une multitude de processus, d'instruments et d'actions qui ont été ou se sont dégagés, de façon assez désordonnée, de faire des GOPE l'instrument même de synthèse, de coordination et d'impulsion des différents et multiples axes des politiques des Etats membres et de la Communauté. Dans le même ordre d'idées, les instances communautaires se sont notamment efforcées de lier l'instrument de coordination que constituent les GOPE et prévu par le Traité instituant la Communauté européenne avec le processus de la stratégie de Lisbonne lancée par le Conseil européen en mars 2000.

- Face à l'importance croissante que devraient revêtir les GOPE pour la définition et l'orientation des politiques économiques des Etats membres, et donc également celle du Luxembourg, le Premier Ministre a décidé début 2003 d'associer désormais le CES à l'élaboration et au suivi des GOPE.
- Le CES, en 2003, a émis deux avis:
 - un premier avis le 14 mars 2003, que l'on peut qualifier d'avis d'entrée en la matière et dans lequel le CES, entre autres, s'est donné les principes devant le guider dans ses travaux d'accompagnement des GOPE;
 - un deuxième avis le 23 mai 2003, que l'on peut qualifier d'avis de fond et dans lequel le CES a analysé et commenté surtout les recommandations particulières que la Commission proposait d'adresser au Luxembourg. Ce faisant, le CES a exprimé également sa position sur des sujets plus controversés sur le plan national comme le mécanisme d'indexation ou la soutenabilité de la sécurité sociale.

L'avis de mai a été émis en temps utile pour permettre au Gouvernement de prendre en compte les réflexions du CES lors des discussions menées sur le plan communautaire aussi bien au Conseil, surtout Ecofin, qu'au Conseil européen de juin 2003.

Ces discussions ont débouché le 26 juin 2003 sur l'adoption, par le Conseil (Ecofin), des GOPE 2003-2005, ceci sous forme de la *"Recommandation du Conseil en date du 26 juin 2003 sur les grandes orientations des politiques*

économiques des Etats membres et de la Communauté (pour la période 2003-2005)"¹.

- La parution du présent avis se fait en temps utile pour pouvoir servir au Gouvernement dans le cadre de la surveillance multilatérale des politiques économiques des Etats membres et de la procédure d'actualisation en cours des GOPE 2003-2005 et auxquelles les Etats membres, depuis juin 2003, sont tenus de conformer leurs politiques économiques.
- Par lettre du 11 février 2004, et en attendant que la Chambre des Députés adopte le projet de loi portant réforme du CES qui prévoit, entre autres, d'inscrire les avis du CES sur les GOPE dans ses missions obligatoires, le Premier Ministre a demandé au CES d'aviser les travaux d'actualisation des GOPE 2004².
- L'actualisation des GOPE comprend deux phases majeures:
 - premièrement, le 7 avril 2004, la Commission a soumis, à la lumière de son premier rapport de mise en oeuvre des GOPE 2003-2005 du 21 janvier 2004 et sur la base des orientations retenues par le Conseil européen de printemps du 26 mars 2004, sa recommandation concernant l'actualisation pour 2004 des grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté³;
 - deuxièmement, le Conseil européen du 18 juin 2004 va débattre politiquement sur la base de la recommandation de la Commission et des travaux du Conseil Ecofin, d'une conclusion sur l'actualisation des GOPE qui, par après, seront formellement adoptées par le Conseil (Ecofin) fin juin 2004.

La même procédure se répétera, mutatis mutandis, en 2005.

Début 2006, la Commission soumettra son rapport d'évaluation complet sur la façon dont les GOPE pluriannuelles 2003-2005 ont été réalisées et lancera, en ce faisant, les travaux d'élaboration des nouvelles GOPE pluriannuelles 2006-2008.

- Dans le souci d'insérer ses travaux dans la logique pluriannuelle des GOPE, le CES a cru bon de conférer à son avis de fond du 23 mai 2003, à l'instar des GOPE 2003-2005, un caractère pluriannuel et glissant.

Partant, le présent avis de mai 2004, tout comme l'avis de mai 2005, va actualiser l'avis de base du CES du 23 mai 2003.

- Conformément à cette approche, le présent avis constitue le premier avis d'actualisation du CES et il est structuré comme suit:

¹ Dans un souci de documentation évitant au lecteur une recherche et pour faciliter la lecture de cet avis, cette recommandation est reproduite en annexe 1.

² Le projet de loi portant réforme du CES a été voté par la Chambre des Députés le 12 mai 2004.

³ Un extrait de la recommandation de la Commission concernant l'actualisation pour 2004 des GOPE 2003-2005 est joint en annexe 1.

- la partie A, qui suit cette introduction générale, reprend l'avis du 23 mai 2003 auquel est annexé l'avis du 14 mars 2003;
- la partie B porte sur une analyse succincte de la recommandation du Conseil sur les GOPE 2003-2005 du 26 juin 2003 par rapport aux réflexions du CES développées en amont de l'adoption de cette recommandation;
- la partie C porte sur le rapport d'évaluation de la Commission de janvier 2004 et la recommandation d'actualisation des GOPE 2003-2005 soumise par cette dernière le 7 avril 2004.

Cette partie se terminera par quelques réflexions succinctes du CES sur le suivi national de la procédure des GOPE et de la stratégie de Lisbonne. Ces réflexions compléteront utilement la partie structurelle de l'avis annuel du CES du 1^{er} avril 2004 sur l'évolution économique, sociale et financière du pays, qui a été consacrée à la bonne gouvernance publique dans une nouvelle Europe.

PARTIE A: LE RAPPEL DES AVIS GOPE, EMIS PAR LE CES LES 23 MAI ET 14 MARS 2003

1 INTRODUCTION

Cette partie reprend l'avis du 23 mai 2003. Il y a à cela une double raison.

Comme souligné précédemment, cet avis constitue l'avis de fond du CES pour la période pluriannuelle des GOPE. Il garde donc toute sa validité, sauf mention contraire par la suite dans ce premier avis d'actualisation du CES.

Par ailleurs, force est de constater que l'attention accordée dans le passé sur le plan national aux GOPE a été inversement proportionnelle à l'importance de celles-ci. Ceci est en train de changer et le CES voudrait donner aux nouveaux lecteurs de ses avis relatifs aux GOPE l'occasion de prendre connaissance dans un document unique de la procédure des GOPE, amplement explicitée dans l'avis du 23 mai 2003 (et dans l'avis du 14 mars 2003 annexé à ce dernier).

2 L'AVIS DU 23 MAI 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^{er} 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 débattrait 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.

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.

- 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 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 GOPE⁴, 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.

⁴ Cf. orientation générale 9, page 9

Plus précisément, la Commission, en se référant à l'orientation générale 11 de la première partie⁵ 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.

Plus particulièrement, la Commission, en se fondant sur l'orientation générale numéro 16 de la première partie des GOPE⁶, 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.

⁵ Cf. orientation générale 11, page 9

⁶ Cf. orientation générale 16, page 11

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.

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 para-médicaux, 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 deux-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^{ème} actualisation (cf. "4^{ème} 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 orientation⁷.

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.

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 |
|----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|-----------------|-----------------|
| Capacité de financement des administrations publiques en mio. EUR * dont: | 646,4 | 1274,3 | 1383,4 | 556,7 | 37,2 |
| - 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 |
|---------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|-----------------|-----------------|
| Capacité de financement des administrations publiques en % du PIB * avec | 3,5% | 6,1% | 6,4% | 2,6% | 0,2% |
| - 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

⁷ 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.

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 actuel⁸ 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".

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.

⁸ Cf. Recommandation de la Commission concernant les GOPE des Etats membres et de la Communauté (période 2003-2005), page 18, 2^e alinéa, in fine.

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-PME⁹.

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

⁹ 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.

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.

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 suit¹⁰

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

- 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.

¹⁰
$$E = \frac{L_R}{P_{AA}} = \frac{L_R + C - C}{P_{AA}} = \frac{L_R + C}{P_{AA}} - \frac{C}{P_{AA}} = A - \frac{C}{L_R + C} \cdot \frac{L_R + C}{P_{AA}} = A - (U \cdot A) = A(1-U)$$

- 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:

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

(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_R : emploi national
 L_{NR} : emploi frontalier net
 C : chômeurs
 P_A : population active
 P_{AA} : 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)¹¹
 (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 2002¹². Le CES remercie le STATEC de cette communication.

¹¹ $\frac{L_R}{P_A} = \frac{L_R + C - C}{P_A} = \frac{L_R + C}{P_A} - \frac{C}{P_A} = 1 - \frac{C}{P_A} = 1 - U \text{ avec } U = \frac{C}{P_A}$

¹² Les chiffres ne sont donc pas les plus récents disponibles, mais cela n'affecte pas les relations lourdes.

Tableau 2: Revenu National Brut en termes réels (mio. EUR)

| | | 2001 ¹³ | Moyenne annuelle des taux de variation 1986 - 2001 |
|----------------------------------------------------|---------------------------------|--------------------|----------------------------------------------------|
| Revenu National Brut en termes réels (mio. EUR) | RNB | 16 842,0 | |
| | Variation ¹⁴ | - 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 ¹⁵ | 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 _R | 178,6 | |
| | Variation | 2,7 % | 1,3 % |
| | L/L _R | 1,551 | |
| | Variation | 2,8 % | 2,1 % |
| Population active (milliers) | P _A | 192,2 | |
| | Variation | 2,4 % | 1,4 % |
| | L _R /P _A | 0,929 | |
| | Variation | 0,3 % | 0,0 % |
| Population d'âge actif (milliers) | P _{AA} | 294,1 | |
| | Variation | 1,1 % | 0,9 % |
| | P _A /P _{AA} | 0,654 | |
| | Variation | 1,4 % | 0,4 % |
| | P _{AA} /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% |

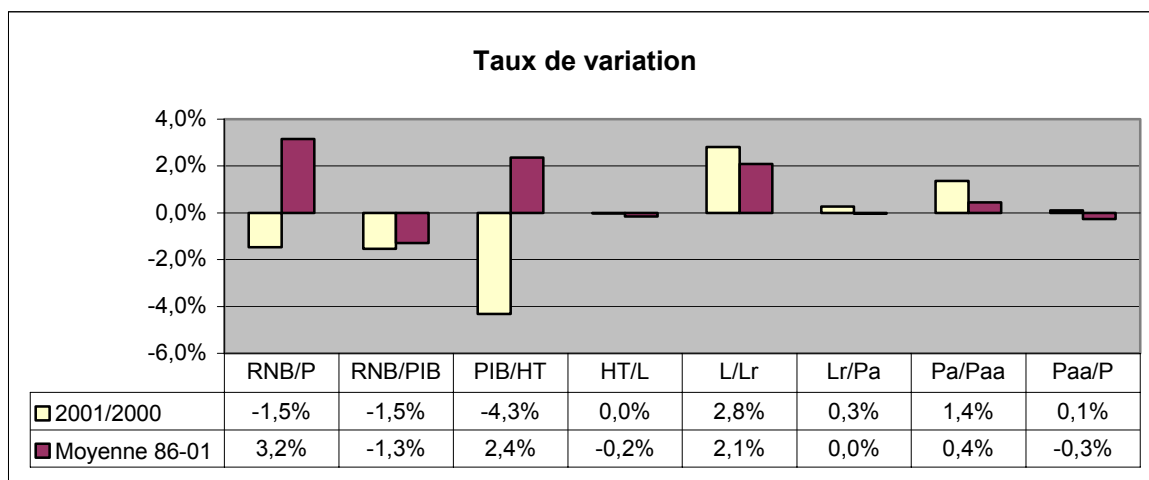
Le graphique et les chiffres ci-après reprennent les taux de variation de ces différents agrégats, ce qui permet de décomposer statistiquement le taux de variation de l'agrégat "*revenu national brut par habitant*" en taux de variation des différents agrégats dont il résulte.

¹³ Les variations 2001 se rapportent à l'année 2000, cf. également notes 14 et 15 ci-après.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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, condition 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

3 L'AVIS DU 14 MARS 2003

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 février¹⁶ 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.

¹⁶ 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

PARTIE B: LA PRISE EN COMPTE DES ANALYSES DU CES PAR LA RECOMMANDATION DU CONSEIL DU 26 JUIN 2003 SUR LES GRANDES ORIENTATIONS DES POLITIQUES ECONOMIQUES (GOPE) DES ETATS MEMBRES ET DE LA COMMUNAUTE POUR LA PERIODE 2003-2005

- Si la recommandation du Conseil du 26 juin 2003 diverge dans certains aspects de forme et de fond de la recommandation d'avril 2003 de la Commission que le CES a avisée dans son avis du 23 mai 2003, il n'en reste pas moins que, globalement, elle est restée dans la lignée de cette dernière.
- Le CES, tout en s'abstenant de procéder à une comparaison détaillée des deux textes voudrait néanmoins relever deux ajustements dans la recommandation du Conseil par rapport au texte de la Commission, l'un ayant trait aux orientations générales conférées aux GOPE, l'autre aux recommandations particulières adressées au Luxembourg.
- Dans le chapitre introductif des GOPE tel que proposé par la Commission, le CES avait regretté l'absence d'une mention explicite du rôle à jouer par les GOPE sur le plan du soutien à la conjoncture étant donné que le texte de la Commission, dès l'ingrès, se cantonnait à exclusivement souligner le rôle des GOPE pour la réalisation de la stratégie de Lisbonne.

Le CES, afin d'assurer que les GOPE donnent une impulsion plus équilibrée entre les préoccupations conjoncturelles du court terme et les préoccupations du moyen et long terme d'un renforcement des aspects structurels de la croissance, avait proposé de modifier le texte de la Commission:

" Ces grandes orientations des politiques économiques mettent l'accent sur la contribution que peuvent apporter les politiques économiques au cours des trois années à venir [à la stratégie de Lisbonne]."

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."

Sans surestimer la modification apportée par le Conseil, plus sémantique que de substance, le CES salue néanmoins que le Conseil a fini par rééquilibrer le texte en question en lui donnant la teneur suivante:

" Les grandes orientations des politiques économiques (GOPE), tout en tenant compte des exigences à court terme, mettent l'accent sur la contribution que les politiques économiques pourront apporter au programme de Lisbonne au cours des trois années à venir."

- Dans les recommandations particulières adressées au Luxembourg, la Commission avait justement noté que le Luxembourg s'est fortement spécialisé

dans les services financiers au cours de la décennie passée et que cet état de fait avait profité à l'emploi et à la croissance tout en rendant le pays plus vulnérable à d'éventuels chocs dans ce secteur. De ce constat, elle avait conclu que le Luxembourg devrait réaliser une structure économique plus équilibrée à fonder sur les petites et moyennes entreprises luxembourgeoises employant surtout des ressources humaines nationales.

Le CES, tout en s'étant déclaré pleinement d'accord avec l'objectif d'un renforcement du poids des PME, avait toutefois souligné que ce serait méconnaître les caractéristiques de la très petite économie luxembourgeoise, dépendante du dynamisme des exportations et de l'apport étranger, également sous forme d'investissements étrangers directs, que de suggérer de concentrer le développement économique sur le seul vecteur du développement endogène des PME et de délaisser d'autres activités comme celle de la place financière, il est vrai peu aimées par certains services de la Commission.

Le CES avait, dès lors, proposé de remplacer le texte proposé par la Commission

" 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"

par le texte suivant:

" 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."

Le CES salue fortement que sur ce point fondamental pour la perception et la compréhension européennes de l'économie luxembourgeoise et de la politique de développement et de diversification économiques du Luxembourg, le Gouvernement ait repris les propositions du CES pour faire adopter le texte en question ce qui fait que les GOPE 2003-2005, sur ce point, se lisent finalement comme suit:

" Mettre davantage l'accent sur les petites et moyennes entreprises, tout en renforçant des secteurs clés comme les services financiers et en diversifiant encore l'économie, entre autres en facilitant l'investissement direct étranger, permettant de contribuer à réduire cette dépendance et à accroître les taux d'activité ainsi que les taux d'emploi".

PARTIE C: LES GOPE 2004 – RAPPORT DE LA COMMISSION DU 21 JANVIER 2004 SUR LA MISE EN OEUVRE ET RECOMMANDATION DE LA COMMISSION DU 7 AVRIL 2004 CONCERNANT L'ACTUALISATION 2004 DES GOPE

1 INTRODUCTION

- En vue des travaux du Conseil et du Conseil européen devant dégager fin juin 2004 la recommandation du Conseil portant actualisation des GOPE 2003-2005, la Commission, de son côté, a élaboré deux documents:
 - le premier rapport sur la mise en oeuvre des GOPE pour 2003-2005, soumis le 21 janvier 2004¹⁷;
 - sa propre recommandation du 7 avril 2004¹⁸ à l'attention du Conseil comprenant ses propositions d'actualisation pour 2004 des GOPE 2003-2005.
- Le CES, dans la section 2 ci-après, présentera et commentera le rapport de la Commission évaluant la mise en oeuvre des GOPE 2003-2005.

Ce faisant, le CES se concentrera prioritairement sur les aspects qui se rapportent plus directement au Luxembourg. Cette section se terminera par une mise à jour des statistiques importantes ayant figuré dans l'avis du CES du 23 mai 2003.

La section 3 sera consacrée à une présentation et à un commentaire de la recommandation d'actualisation des GOPE que la Commission a soumise au Conseil le 7 avril 2004 et qui a été également transmise au Parlement européen. Ce dernier a adopté fin avril une résolution¹⁹ sur ladite recommandation.

La section 4 sera consacrée à quelques considérations d'ordre plus général en relation à la fois avec les GOPE et le processus de Lisbonne et avec la bonne gouvernance publique nationale en matière de suivi et d'exécution sur le plan national des GOPE et de la stratégie de Lisbonne.

¹⁷ Référence COM (2004) 20 final

¹⁸ Référence COM (2004) 238

¹⁹ Référence P5_TA-PROV(2004) 0378

2 LE RAPPORT 2004 DE LA COMMISSION SUR LA MISE EN OEUVRE DES GOPE 2003-2005

- Le rapport du 21 janvier 2004 sur la mise en oeuvre des GOPE 2003-2005 se compose en fait de deux documents à statuts différents:
 - la communication de la Commission. Celle-ci comporte, premièrement, une analyse thématique horizontale du respect des orientations générales des GOPE dans laquelle, à géométrie variable, il est fait mention de tel ou tel Etat membre selon que l'action ou l'inaction mérite, aux yeux de la Commission, d'être relevée ou soulevée. Deuxièmement, elle comporte pour chaque Etat une analyse du respect des recommandations particulières qui lui ont été adressées dans les GOPE 2003-2005;
 - un document de travail des services de la Commission (qui n'existe qu'en anglais) contenant pour chaque Etat membre une analyse un peu plus détaillée.
- Comme la Commission l'indique elle-même, la portée de ce premier rapport est encore limitée. Etant donné que les Etats membres disposent de trois années pour tenir compte des orientations générales et des recommandations particulières formulées à leur égard, ce rapport s'inscrit inévitablement dans une démarche progressive, l'évaluation de la mise en oeuvre devant devenir plus approfondie au fur et à mesure que l'on se rapproche de l'examen complet et final prévu pour début 2006 de la mise en oeuvre des GOPE 2003-2005.

Il en résulte que l'évaluation 2004 qui intervient quelque 6 mois après l'adoption des GOPE est, toujours selon les dires de la Commission, moins détaillée et concluante et a accordé plus d'importance aux intentions politiques que tel ne sera le cas par la suite.

- Cela n'empêche toutefois pas la Commission de conclure que le bilan global dressé par le premier rapport d'évaluation est contrasté et que, si le rythme actuel des réformes reste inchangé, la pleine mise en oeuvre des GOPE risque de ne pas être achevée d'ici à 2006, compromettant ainsi la réalisation des objectifs de Lisbonne d'ici à 2010.

Par-dessus le marché, la Commission ajoute que de son opinion le ralentissement économique et la nécessité d'assainir les finances publiques ne peuvent pas servir de prétexte pour reporter les réformes nécessaires. Toujours selon la Commission, *"l'assainissement budgétaire et les réformes structurelles peuvent favoriser la croissance même à court terme, en suscitant un regain de confiance. Leur impact positif à plus long terme sur la croissance est incontesté."*

Le CES estime qu'il n'est pas téméraire de s'interroger, compte tenu des nombreuses actions prises et initiatives lancées par les Etats membres, si le jugement de la Commission n'est pas un peu excessif dans sa sévérité.

- Si les craintes exprimées par la Commission sont certes partiellement justifiées quant au risque d'exécution insuffisante, il y a à cela plusieurs facteurs explicatifs. De l'opinion du CES, il s'agit de les analyser dans les travaux en cours, afin d'en

tirer les conséquences appropriées dans l'appréciation précitée, ainsi que pour les GOPE 2006-2008.

Le CES, sans s'arroger la capacité de conduire à fond une telle analyse, voudrait se limiter à évoquer sommairement quelques possibles facteurs explicatifs aux insuffisances constatées par la Commission dans l'exécution des GOPE.

- La mauvaise conjoncture actuelle est certainement un facteur explicatif, particulièrement en relation avec des actions ou réformes qui font appel aux ressources financières des Etats membres. Dans ce contexte, il ne faut pas non plus oublier que la stratégie de Lisbonne était conçue à un moment de haute conjoncture.

Le CES, s'il partage par ailleurs la position de la Commission que la situation difficile des finances publiques ne peut servir de prétexte à l'inaction, ne peut ne pas relever qu'à certains égards, l'état des finances publiques peut constituer une contrainte assez serrée pouvant freiner certaines actions.

De surcroît, le CES estime que la Commission présente une vue exacte mais partielle quand elle souligne que l'assainissement des finances publiques peut être source d'une confiance accrue propice à la croissance. Vouloir se baser sur le seul vecteur "*assainissement des finances publiques/confiance*" pour créer une impulsion de relance est un peu court comme stratégie, la confiance n'étant pas fonction de la seule situation des finances publiques mais du climat général, de la qualité du paquet de politiques économiques mise en oeuvre et, partant, également des anticipations positives ou négatives que cela suscite. Qui plus est, la confiance n'est pas le seul moteur de la croissance.

- Les GOPE n'ont pas encore atteint une visibilité, voire une acceptation égale dans les différents Etats membres, entre autres, parce que les canaux de transmission des actions décidées au niveau du processus communautaire vers les processus nationaux de discussion et de décision se cherchent encore partiellement.
- Il faut également reconnaître que certaines des mesures, actions et initiatives prises dans les GOPE et sur d'autres plans comme la stratégie de Lisbonne apparaissent parfois comme peu coordonnées et décousues, voire contradictoires.
- Finalement, l'on ne saurait totalement exclure que la Commission, par des messages à caractère un peu alarmiste, cherche à faire monter la pression et à animer la concurrence de réalisation entre Etats membres afin que les GOPE soient exécutées au mieux.

Une telle façon de procéder est parfaitement légitime, encore faut-il l'utiliser avec circonspection pour éviter qu'elle ne se retourne contre les objectifs fixés.

- Par la suite, le CES s'efforcera de présenter et de commenter l'évaluation faite du Luxembourg dans la communication de mise en oeuvre de la Commission.

Le CES fera cette analyse en suivant la structure même de cette communication qui comprend d'abord une analyse horizontale thématique et ensuite une

appréciation par pays de la manière dont chaque pays a satisfait aux recommandations particulières.

21 Le Luxembourg dans l'évaluation générale

Le CES procède comme suit. Chaque fois qu'il est fait mention du Luxembourg dans la partie horizontale de la communication (pages 1 à 68), ce passage sera repris et si jugé opportun par le CES, accompagné d'un commentaire de ce dernier.

(a) ad résumé (page 7)

- Evaluation de la Commission:

*" Des mesures ont été prises pour améliorer l'environnement des entreprises... Certaines déficiences, telles que les pesanteurs administratives et la difficulté de trouver des financements (notamment du capital-risque), continuent à grever l'environnement des entreprises. Plusieurs pays (Belgique, Allemagne, Grèce, Espagne, France, **Luxembourg** et Autriche) ont néanmoins pris des mesures pour faciliter les créations d'entreprises en 2003."*

- Commentaire du CES:

Le CES y revient dans son commentaire de l'évaluation faite par la Commission du respect par le Luxembourg de la recommandation particulière ayant trait à l'amélioration de l'environnement des entreprises et à l'encouragement de l'esprit d'entreprise.

(b) ad orientation relative aux politiques budgétaires (page 16)

- Evaluation de la Commission:

"

Dans ce contexte, les GOPE 2003-05 ont recommandé aux États membres:

1. d'atteindre ou de conserver des positions budgétaires proches de l'équilibre ou excédentaires sur tout le cycle conjoncturel*; de corriger les déficits excessifs conformément au pacte de stabilité et de croissance;
2. outre cette obligation, d'éviter de mener des politiques procycliques, notamment en cas de retour de la croissance.

* Les États membres de la zone euro ont été invités à améliorer leur solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles d'au moins 0,5 % du PIB par an dans les cas où l'objectif à moyen terme n'avait pas encore été atteint.

Les Etats membres qui n'avaient pas atteint l'objectif susmentionné sont invités à améliorer leur solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles (cet ajustement devrait s'élever à au moins 0,5 % du PIB par an pour les pays de la zone euro accusant des déficits inférieurs au seuil de 3 % du PIB, des

efforts plus importants étant attendus de ceux dont le déficit dépasse ce seuil, voir également la section 3). En 2003, seuls l'Irlande, les Pays-Bas et le Portugal ont amélioré plus nettement (de plus de 0,5 % du PIB) leur solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles. En 2004, la situation devrait également s'améliorer en Allemagne et en France, tandis que les déficits budgétaires corrigés des variations conjoncturelles pourraient sensiblement se creuser en 2004 et/ou 2005 en Grèce, en Italie, au Luxembourg et au Portugal (il convient toutefois de noter que les prévisions pour 2005 reposent sur l'hypothèse de politiques inchangées pour tous les Etats membres).

Tableau 1: Évaluation des variations des soldes budgétaires nominaux et corrigés des variations conjoncturelles

| | Solde nominal | | Solde corrigé des variations conjoncturelles ¹ | | | Ajustement corrigé des variations conjoncturelles ¹ | |
|--------------|---------------|-------------|-----------------------------------------------------------|-------------|-------------|----------------------------------------------------------------|------------|
| | 2003 | 2004 | 2003 | 2004 | 2005* | 2004 | 2005* |
| BE | 0.2 | -0.4 | 0.8 | 0.1 | -0.2 | -0.7 | -0.3 |
| DE | -4.2 | -3.9 | -3.5 | -3.2 | -2.8 | 0.3 | 0.4 |
| EL | -1.7 | -2.4 | -2.2 | -3.1 | -3.2 | -0.9 | 0.0 |
| ES | 0.0 | 0.1 | 0.1 | 0.3 | 0.3 | 0.2 | 0.1 |
| FR | -4.2 | -3.8 | -3.9 | -3.3 | -3.2 | 0.6 | 0.1 |
| IE | -0.8 | -1.1 | -1.0 | -0.6 | -0.2 | 0.4 | 0.4 |
| IT | -2.6 | -2.8 | -2.1 | -2.3 | -3.2 | -0.2 | -0.9 |
| LU | -0.6 | -2.1 | -0.5 | -1.3 | -1.7 | -0.9 | -0.3 |
| NL | -2.6 | -2.7 | -1.3 | -0.7 | -0.6 | 0.6 | 0.1 |
| AT | -1.1 | -0.7 | -0.7 | -0.3 | -0.2 | 0.4 | 0.2 |
| PT | -2.9 | -3.3 | -2.0 | -2.1 | -2.6 | -0.1 | -0.5 |
| FI | 2.4 | 1.7 | 2.8 | 2.1 | 2.0 | -0.7 | -0.1 |
| Zone | -2.8 | -2.7 | -2.3 | -2.1 | -2.1 | 0.2 | 0.0 |
| DK | 0.9 | 1.2 | 1.0 | 1.4 | 1.9 | 0.4 | 0.5 |
| SE | 0.2 | 0.5 | 0.4 | 0.9 | 1.5 | 0.5 | 0.6 |
| UK | -2.8 | -2.7 | -2.4 | -2.3 | -2.1 | 0.1 | 0.2 |
| UE-15 | -2.7 | -2.6 | -2.2 | -2.0 | -1.9 | 0.2 | 0.1 |

¹ Sur la base de la méthode FP, sauf pour l'Allemagne, l'Espagne, le Luxembourg et l'Autriche pour lesquels la méthode du filtre HP a été utilisée.

* Les prévisions pour 2005 reposent sur l'hypothèse de politiques inchangées pour tous les États membres.

** Le rapport d'automne a été préparé avant que l'Irlande ne présente son budget 2004 et avant que le Royaume-Uni ne présente son rapport avant-budget de 2003.

Note: différences dues à l'arrondi.

Source: Prévisions de l'automne 2003 de la Commission.

– Commentaire du CES:

Le CES a commenté en détail la situation des finances publiques du Luxembourg dans son avis annuel du 1^{er} avril 2004. Qui plus est, ces commentaires ont été émis par rapport à des chiffres plus récents que ceux figurant dans le tableau ci-dessus.

Partant le CES s'abstient de commenter ce passage de la communication d'évaluation de la Commission, tout comme il ne reprendra pas par la suite les autres passages touchant à un commentaire de la Commission de la situation des finances publiques luxembourgeoises.

Le CES voudrait toutefois faire une remarque de fond quant à ses travaux futurs en relation avec les finances publiques.

Il prend note de l'importance que prennent dans le cadre des travaux de la Commission et du Conseil en relation avec l'analyse et l'appréciation des finances publiques des Etats membres le concept positif de solde corrigé des variations conjoncturelles et le concept normatif d'ajustement corrigé des variations conjoncturelles.

Fort de ce constat, le CES va intégrer dans ses travaux futurs cette double composante. Pour pouvoir ce faire en toute connaissance de cause de la méthodologie appliquée et pour pouvoir prendre la mesure de la pertinence de ces concepts pour la définition et l'appréciation de la politique budgétaire luxembourgeoise, le CES apprécierait si le ministère des Finances et le Statec pouvaient lui faire parvenir, en vue de son prochain avis annuel, une note méthodologique explicative en la matière. Par ailleurs, le CES apprécierait si, outre la communication des données de Maastricht, il lui était également transmis un tableau indiquant les flux de l'Administration centrale aussi bien vers la sécurité sociale que vers les communes.

(c) ad évolution des salaires (page 21)

– Evaluation de la Commission:

"

Dans ce contexte, les GOPE 2003-05 ont recommandé:

3. de veiller à ce que la hausse des salaires nominaux reste compatible avec la stabilité des prix et les gains de productivité; de promouvoir le dialogue macroéconomique.

Au niveau de chaque pays, les hausses des salaires nominaux ont été comparativement élevées en Grèce, en Espagne, en Irlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, c'est-à-dire dans tous les pays où les marchés du travail sont relativement étroits et/ou l'inflation est élevée. Les coûts salariaux unitaires réels ont sensiblement augmenté en Irlande, au Luxembourg et aux Pays-Bas.

Tableau 2: Évolution des salaires en 2003

| | Rémunération nominale par salarié | Salaires réels ¹ | Productivité du travail | CSUN ² | CSUR ³ |
|------------------|-----------------------------------|-----------------------------|-------------------------|-------------------|-------------------|
| BE | 2.2 | 0.8 | 1.0 | 1.1 | -0.3 |
| DE | 1.9 | 0.7 | 1.6 | 0.3 | -0.9 |
| EL | 6.5 | 2.4 | 3.0 | 3.4 | -0.7 |
| ES | 4.1 | 0.1 | 0.6 | 3.5 | -0.6 |
| FR | 2.7 | 1.0 | 0.3 | 2.4 | 0.7 |
| IE | 5.1 | 3.5 | 0.7 | 4.3 | 2.8 |
| IT | 3.0 | 0.0 | -0.5 | 3.5 | 0.5 |
| I LU | 2.7 | 0.8 | -0.5 | 3.2 | 1.3 |
| NL | 4.1 | 1.3 | 0.2 | 3.9 | 1.1 |
| AT | 2.5 | 1.2 | 0.8 | 1.7 | 0.4 |
| PT | 2.7 | -0.6 | 0.2 | 2.5 | -0.9 |
| FI | 3.1 | 2.0 | 1.7 | 1.4 | 0.3 |
| Zone euro | 2.7 | 0.6 | 0.6 | 2.1 | -0.1 |
| DK | 3.7 | 1.4 | 1.5 | 2.2 | 0.0 |
| SE | 3.7 | 1.6 | 1.6 | 2.1 | 0.1 |
| UK | 4.3 | 1.9 | 1.4 | 2.9 | 0.5 |
| UE-15 | 3.1 | 0.9 | 0.8 | 2.3 | 0.1 |

¹ Rémunération nominale corrigée par le déflateur du PIB.

² Coûts salariaux unitaires nominaux.

³ Coûts salariaux unitaires réels.

Source: Services de la Commission.

– Commentaire du CES:

La Commission, sur la base du tableau ci-dessus note qu'au Luxembourg, tout comme en Irlande et aux Pays-Bas, l'on a enregistré en 2003 une hausse sensible des coûts unitaires réels (CSUR).

Cette augmentation au Luxembourg aurait été de 1,3% par rapport à une diminution dans la zone euro égale à -0,1%.

Le CES s'est donné la peine de consulter le rapport de printemps 2004 de la Commission pour constater que le chiffre relatif au Luxembourg, tout comme celui pour d'autres pays, a été sensiblement révisé, la hausse du CSUR luxembourgeois n'étant plus que de 0,7% par rapport à une augmentation dans la zone euro de 0,3% (cf. tableau actualisé ci-après, élaboré par le CES).

Tableau 4: Evolution des salaires et de la productivité en 2003

| | Rémunération nominale par salarié (1) | Salaires réels (2) | Productivité du Travail (3) | CSNU ¹ (4)=(1)-(3) | CSUR ² (5)=(2)-(3) |
|-----------|---------------------------------------|--------------------|-----------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| LU | 2.7 | 0.5 | -0.2 | 2.9 | 0.7 |
| BE | 2.3 | 0.3 | 1.5 | 0.7 | -1.3 |
| DE | 1.6 | 0.6 | 1.0 | 0.6 | -0.4 |
| EL | 7.6 | 4.0 | 1.9 | 5.6 | 1.9 |
| ES | 4.2 | 0 | 0.6 | 3.6 | -0.5 |
| FR | 2.6 | 0.9 | 0.1 | 2.5 | 0.8 |
| IE | 5.1 | 3.2 | -0.5 | 5.7 | 3.7 |
| IT | 3.8 | 0.9 | -0.2 | 4.0 | 1.0 |
| NL | 5.1 | 2.2 | 0.2 | 4.9 | 1.9 |
| AT | 2.7 | 0.7 | 0.5 | 2.3 | 0.3 |
| PT | 3.3 | 1.0 | -0.5 | 3.8 | 1.4 |
| FI | 3.3 | 2.6 | 2.2 | 1.1 | 0.4 |
| Zone euro | 2.8 | 0.7 | 0.4 | 2.4 | 0.3 |
| DK | 3.6 | 1.5 | 1.3 | 2.2 | 0.1 |
| SE | 2.5 | 0.2 | 1.9 | 0.6 | -1.6 |
| UK | 4.3 | 1.2 | 1.3 | 3.0 | -0.1 |
| UE-15 | 3.1 | 0.8 | 0.6 | 2.4 | 0.2 |

Source: Commission européenne, Economie européenne printemps 2004

Les calculs ont été établis aux arrondis près.

¹coût salarial unitaire nominal

²coût salarial unitaire réel

Avant de commenter ces chiffres les plus récents, le CES note que cette révision des chiffres montre les limites de l'exercice d'évaluation de la Commission. Cette limite est double. D'abord, elle repose sur des chiffres qui se révèlent peu robustes parce que sujets, comme on vient de le voir, à des ajustements substantiels. Ensuite, fonder une évaluation sur des chiffres annuels, susceptibles de refléter des chocs ponctuels et non pas une tendance, est peu recommandable.

La hausse de la rémunération nominale par salarié a été au Luxembourg de 2,7% en 2003 par rapport à une hausse dans la zone Euro de 2,8% et respectivement 2,3% en Belgique, 1,6% en Allemagne et 2,6% en France.

Les salaires réels ont augmenté au Luxembourg de 0,5% par rapport à 0,7% dans la zone Euro et respectivement de 0,3% en Belgique, de 0,6% en Allemagne et de 0,4% en France.

En revanche, le CSUR a augmenté de 0,7% au Luxembourg, contre 0,3% dans la zone Euro et a varié respectivement de -1,3% en Belgique, de -0,4% en Allemagne et de +0.8% en France.

Force est donc de constater que le CSUR a augmenté au Luxembourg légèrement plus que dans la zone Euro. En Allemagne et en Belgique, il a même diminué.

Cette évolution divergente s'explique quasi exclusivement par la baisse de la productivité du travail au Luxembourg (-0,2%) contre une augmentation de celle-ci dans la zone Euro et dans nos pays voisins.

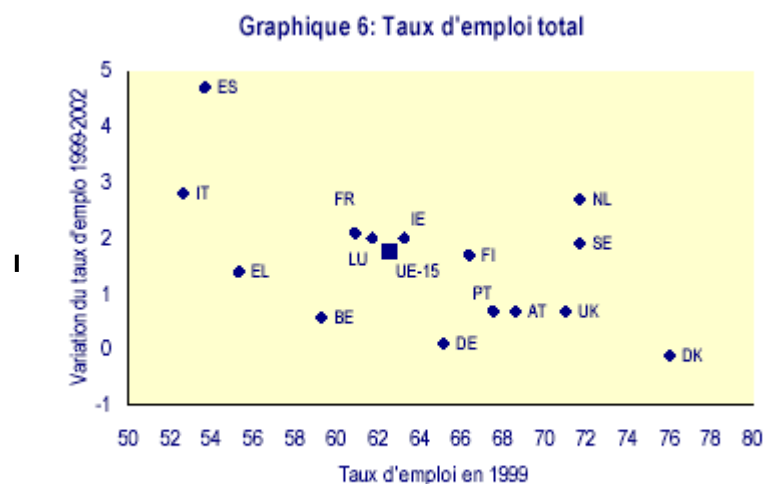
Pour tirer de ce constat des conclusions de politique économique, il faut avant tout s'interroger si la baisse absolue et relative de la productivité luxembourgeoise du travail a été cyclique ou structurelle.

Dans l'état actuel des choses et compte tenu du ralentissement très substantiel de la croissance luxembourgeoise sans effet immédiat global en termes d'emploi, force est de constater que l'élément cyclique a été substantiel. Dans le cas où toutefois l'évolution constatée perdurerait, c'est-à-dire où l'on constaterait à moyen terme une augmentation du salaire réel allant au-delà de l'évolution de la productivité, un problème de compétitivité/coût se poserait.

(d) ad objectifs de Lisbonne en matière d'emploi (page 23)

– Evaluation de la Commission:

*"Après plusieurs années de création d'emplois soutenue, le ralentissement a commencé à faire sentir plus durement ses effets sur l'emploi. Après avoir fléchi en 2002, la création d'emplois dans l'UE a marqué le pas en 2003 et l'emploi s'est légèrement contracté dans la zone euro. Sous l'effet de licenciements plus massifs des entreprises, le chômage a augmenté plus rapidement. Le taux de chômage (corrigé des variations saisonnières) s'est accru, passant de 7,3 % au début de l'année 2001 à 8,0 % en octobre 2003. Les écarts entre Etats membres sont considérables, puisque le taux de chômage reste inférieur à 5 % au **Luxembourg**, aux Pays-Bas, en Autriche et en Irlande, alors qu'il dépasse les 9 % en Espagne, en Allemagne et en France.*



Source : Services de la Commission (indicateur structurel n° I.1.1).

– Commentaire du CES:

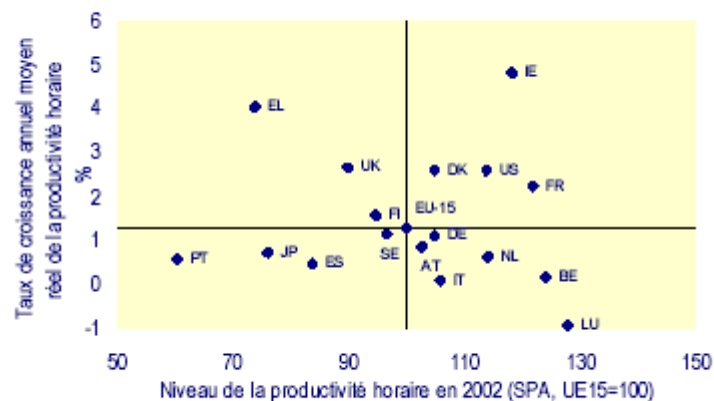
Le CES, tout en saluant que le taux de chômage au Luxembourg reste à un niveau relativement favorable, renvoie à ses réflexions dans l'avis annuel du 1^{er} avril 2004 en relation avec la situation de l'emploi.

(e) ad comparaison des niveaux des taux de croissance de la productivité (page 32)

– Evaluation de la Commission:

" Les différences sont notables en ce qui concerne les niveaux et les taux de croissance de la productivité horaire entre les Etats membres (voir graphique 10). Partant d'un niveau satisfaisant, la productivité horaire du travail a continué à croître relativement rapidement au Danemark, en Irlande et en France. En France, ce résultat peut être associé à l'introduction de la semaine de travail de 35 heures, étant donné que la croissance de la productivité du travail par personne occupée était inférieure à la moyenne de l'UE. Les niveaux de productivité en Grèce et au Royaume-Uni ont continué à rattraper la moyenne de l'UE. En Espagne et au Portugal, en revanche, la productivité a encore régressé. Les niveaux relatifs de productivité ont également diminué en Italie et dans les pays du Benelux.

Graphique 10: Evolution de la productivité horaire
(2000-2002)



Source : Services de la Commission.

(f) ad suivi des recommandations dans le domaine des marchés des produits (page 36)

- Evaluation de la Commission:

"

| Suivi des recommandations par pays dans le domaine des marchés publics | Réformes importantes en 2003 | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Recommandations par pays (extension des orientations générales no 9, 11, 13 et 14) | Adoptées | Proposées |
| LU: mettre intégralement en oeuvre les réformes du droit de la concurrence et veiller à ce que les autorités de concurrence et de réglementation disposent d'assez d'indépendance, de ressources et de pouvoir | Nouvelle législation sur les marchés publics | Loi visant à abroger la législation existante sur les prix fixes et réglementés et à mettre en place une autorité de concurrence indépendante |

"

- Commentaire du CES:

Le CES, tout en renvoyant aux passages afférents de son avis GOPE du 23 mai 2003, note que pour la Commission l'adoption du projet de loi sur la concurrence est capitale. Le fait qu'au moment de la rédaction de cette évaluation (janvier 2003) ce projet n'a pas encore été adopté devrait par ailleurs expliquer l'appréciation peu favorable que la Commission a fait des progrès luxembourgeois en matière de l'amélioration de l'environnement des entreprises comme en témoigne également l'analyse faite par les services de la Commission (cf. pages 64 et 66 ci-après).

(g) ad transposition des directives du marché intérieur (page 37)

- Evaluation de la Commission:

*" Le taux moyen de transposition des **directives du marché intérieur** par les Etats membres a reculé, passant de 97,9 % en 2002 à 97,7 % en novembre 2003, s'éloignant encore un peu plus de l'objectif d'un taux de transposition de 98,5 % (qui aurait déjà dû être atteint). Seuls cinq Etats membres (le Danemark, l'Espagne, l'Irlande, la Finlande et le Royaume-Uni) ont atteint l'objectif convenu, tandis que dans cinq autres (la Belgique, l'Allemagne, la Grèce, la France et le **Luxembourg**), le taux de transposition est tombé en dessous de 97 %. En outre, le nombre de procédures d'infraction relatives à la non-conformité ou à l'application incorrecte de la législation du marché intérieur n'a que légèrement diminué. La France et l'Italie affichent des résultats particulièrement médiocres à cet égard. Enfin, le volume des marchés publics transfrontières reste très faible, même si la part des appels d'offres publiés au Journal officiel est en hausse. L'Allemagne reste à la traîne par rapport aux autres Etats membres. Néanmoins, la législation relative aux marchés publics semble avoir un effet positif sur les opérations transfrontières."*

– Commentaire du CES:

Sur la base du constat de la Commission que le Luxembourg est parmi les pays dont le taux de transposition est tombé en dessous de 97% par rapport à l'objectif de 98,5% et du constat fait dans le rapport de la Commission au Conseil européen de printemps ("*Réalisons Lisbonne - Réformes pour une Union élargie*") où l'on peut lire que le Luxembourg a un important déficit de transposition des directives "*marché intérieur*" et le nombre le plus élevé de transpositions accusant un retard de plus de deux ans, le CES, déjà dans la partie structurelle de son avis annuel du 1^{er} avril 2004, avait proposé de reconsidérer les procédures entre le Gouvernement, la Chambre des députés et le Conseil d'Etat.

Ce faisant, l'on pourrait plus spécifiquement revoir dans quelle mesure l'on pourrait rendre encore plus efficaces des procédures comme celle instaurée par la loi modifiée du 9 août 1971 concernant l'exécution et la sanction des décisions et des directives, ainsi que les sanctions des règlements des Communautés européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transports, ou comme celle prévoyant l'introduction, dans des lois spécifiques, de dispositions qui prévoient que des directives ultérieures dans la matière couverte par lesdites lois peuvent être transposées en droit national par un instrument autre que celui de la loi.

Dans ce contexte, une attention particulière devrait être réservée à l'analyse des dispositions dans les directives qui prévoient des options pour les Etats membres, afin qu'il soit assuré que les choix y afférents sur le plan national reflètent au mieux l'intérêt national.²⁰

Finalement, le CES constate avec satisfaction le degré de la qualité de la transposition des directives au Luxembourg, ce qui constitue un aspect non pas moins important de la performance en matière de transposition des directives. En effet, le Grand-Duché ne figure pas parmi les pays qui se caractérisent par un nombre élevé de procédures d'infractions relatives à la non-conformité ou à l'application incorrecte de la législation du marché intérieur.

(h) ad libéralisation des industries de réseau (page 37)

– Evaluation de la Commission:

*" La libéralisation des **industries de réseau** se poursuit, mais ne garantit pas nécessairement une concurrence efficace. Même sur les marchés libéralisés, la part de marché de l'opérateur historique demeure souvent très élevée. Dans le domaine de la **téléphonie** fixe, par exemple, la part de marché de l'opérateur historique était de 81 % pour les appels locaux, de 70 % pour les appels longue distance et de 62 % pour les appels internationaux en 2002. Dans ce dernier segment de marché, les parts de marché des opérateurs historiques étaient relativement élevées en Grèce, au **Luxembourg** et au*

²⁰ Le CES est conscient qu'une fois la nouvelle Constitution européenne en place, le concept de directive sera remplacé par celui de loi-cadre européenne, qui existera à côté notamment de la loi européenne, du règlement européen, de la décision européenne, de la recommandation et de l'avis, sans que cela n'affecte mutatis mutandis les réflexions exposées.

Portugal. Néanmoins, les prix des appels longue distance et internationaux continuent à baisser lentement. Le nouveau cadre réglementaire applicable aux communications électroniques, qui est entré en vigueur à l'échelle de l'UE en juillet 2003, vise à renforcer la concurrence et à améliorer la sécurité juridique."

– Commentaire du CES:

De prime abord, le CES entend préciser qu'une part de marché élevée d'un opérateur historique n'est pas forcément synonyme de manque de concurrence efficace, dans la mesure où cet opérateur a su s'adapter aux nouvelles circonstances dans un marché concurrentiel.

Avec dix opérateurs internationaux et de nombreux "resellers", la dynamique concurrentielle est très présente au Luxembourg, documentée par le 9^e rapport de la Commission sur la mise en oeuvre de la réglementation de l'UE en matière de communications électroniques (août 2003), qui constate que le Luxembourg se situe parmi les pays les moins chers pour les communications internationales.

En ce qui concerne les parts de marché dans le segment des appels internationaux, les évaluations restent très approximatives en l'absence de statistiques officielles en la matière au Luxembourg.

Toutefois, compte tenu de la part du trafic international via "carrier pre-selection" (clients résidentiels et PME/PMI) et de la part des opérateurs multinationaux auprès des clients importants, la part de marché de l'opérateur historique peut être estimée à 65%.

(i) ad mise en oeuvre du plan d'action concernant le capital investissement (PACI) (page 38)

– Evaluation de la Commission:

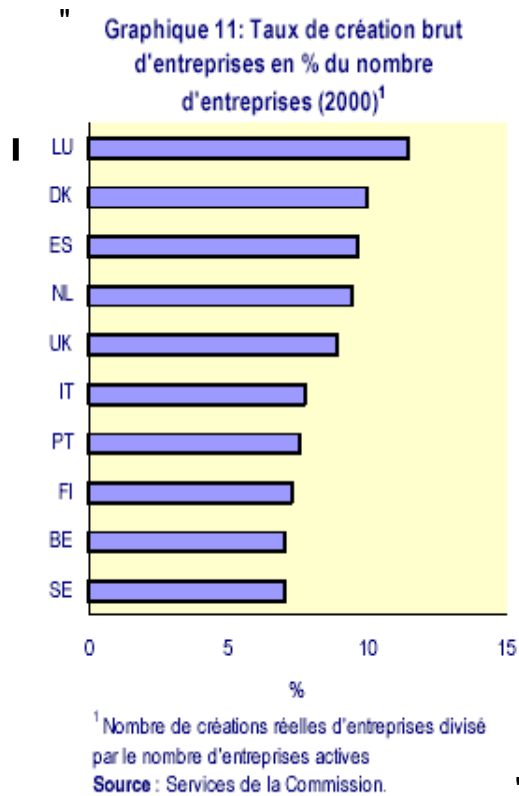
"Plusieurs Etats membres ont entrepris des réformes facilitant l'investissement institutionnel en capital-risque. Ces réformes comprennent: i) la création d'une nouvelle catégorie d'organismes de placement collectif fermé axés sur l'investissement dans les PME non cotées (Belgique et Luxembourg), ii) l'aide à l'établissement ou au fonctionnement de sociétés de capital-risque (Espagne et Portugal) et iii) l'assouplissement des limites quantitatives imposées aux investissements des fonds de pension et des compagnies d'assurance (Danemark et Portugal). Certains autres types de distorsions ont été supprimés (par exemple, les exigences minimales de couverture par les fonds propres au Royaume-Uni), tandis que d'autres peuvent encore faire obstacle à l'investissement institutionnel en capital-risque (par exemple, exigences en matière de liquidités en Belgique, en Grèce et en Autriche)."

– Commentaire du CES:

Le CES prend acte de l'adoption du projet de loi relative à la société d'investissement en capital à risque (SICAR).

(j) ad charge administrative (page 41)

- Evaluation de la Commission:



- Commentaire du CES:

Force est de constater que le Luxembourg occupe dans le tableau ci-dessus la première place en termes de taux de création brut d'entreprises en % du nombre d'entreprises (année 2000).

Le CES estime que l'on ne peut pas en conclure qu'au Luxembourg les charges administratives seraient telles que la création d'entreprises serait particulièrement peu coûteuse et que l'esprit d'entreprise y serait particulièrement développé et dynamique.

Le CES s'interroge sur la définition du concept d'entreprises à la base de ce tableau et il invite le Statec à lui présenter une désagrégation de cette statistique par branches.

(k) ad suivi des recommandations par pays dans le domaine des produits et de l'économie de la connaissance (page 42)

- Evaluation de la Commission:

| Suivi des recommandations par pays dans le domaine des marchés des produits et de l'économie de la connaissance | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Recommandations spécifiques par pays (extensions des orientations générales no 11, 13 et 14) | Réformes significatives en 2003 | |
| | Adoptées | Annoncées |
| ORIENTATION no 11: Créer un environnement favorable à l'esprit d'entreprise ainsi qu'à la création et au développement des PME | | |
| LU: encourager la création de PME et aider celles-ci à accéder au capital-risque | <p>Rationalisation des données requises pour créer une entreprise.</p> <p>Entreprise commune publique-privée pour améliorer l'accès des PME au capital-risque.</p> <p>Actions dans les établissements scolaires pour promouvoir l'esprit d'entreprise.</p> | |

- Commentaire du CES:

Le CES renvoie à son commentaire relatif à l'évaluation de l'environnement des entreprises.

(l) ad esprit d'entreprise (page 44)

- Evaluation de la Commission:

" De nombreux facteurs peuvent être à l'origine des différences entre les pays dans le domaine de l'esprit d'entreprise... Néanmoins, de nombreuses autres conditions générales se sont progressivement améliorées (délai et frais de création d'une société, pénétration de l'Internet, administration en ligne, régime d'impôt sur les sociétés, etc.), et les progrès dans l'application des recommandations de la charte européenne pour les petites entreprises sont encourageants. Plusieurs Etats membres (notamment la Belgique, l'Allemagne, la Grèce, l'Espagne, la France, le Luxembourg et l'Autriche) ont pris ou mis en œuvre de nouvelles mesures visant à réduire les pesanteurs administratives et à faciliter les créations d'entreprises. En outre, les gouvernements s'attachent de plus en plus à former les entrepreneurs de demain et ont redoublé d'efforts pour développer l'esprit d'entreprise dans l'enseignement. L'Irlande, le Luxembourg, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni notamment disposent de programmes de formation à l'esprit d'entreprise dans les écoles primaires".

- Commentaire du CES:

Le CES réfère à son commentaire relatif à l'évaluation des recommandations particulières en relation avec l'environnement des entreprises.

(m) ad initiative européenne pour la croissance (page 47)

- Evaluation de la Commission:

"L'initiative européenne pour la croissance lancée en octobre 2003 et avalisée par le Conseil européen en décembre vise à mobiliser des fonds publics et privés pour financer certains projets d'infrastructure et de R&D présentant une réelle dimension européenne. Le Conseil est parvenu à un accord politique selon lequel le budget de l'UE pourrait financer jusqu'à 20 % des coûts des projets portant sur des infrastructures transfrontières. Malgré le ralentissement économique, les dépenses publiques d'investissement sont restées stables à environ 2,3 % du PIB. Il existe toutefois des différences sensibles entre les Etats membres, les ratios d'investissement variant de 1 ½ % du PIB (Belgique, Danemark, Allemagne, Autriche et Royaume-Uni) à 3 % ou plus (Grèce, Espagne, France, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Suède)".

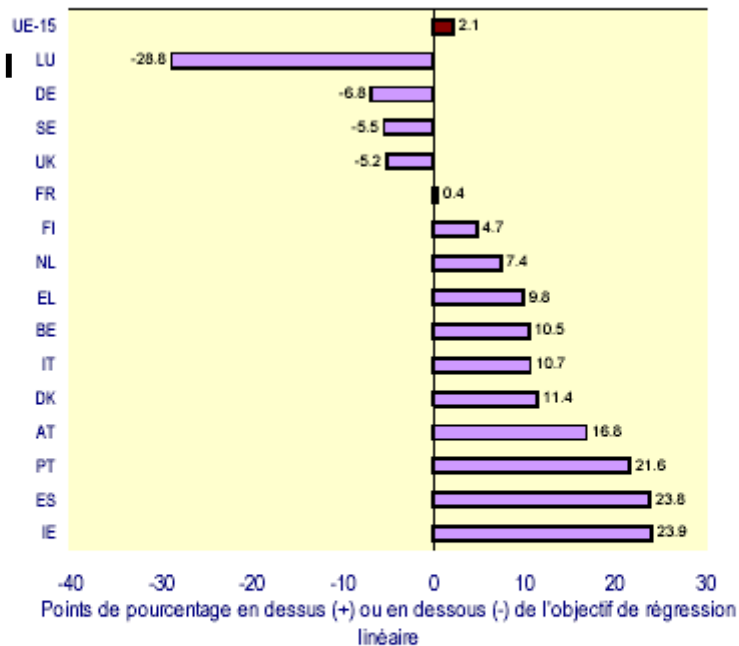
- Commentaire du CES:

Le CES renvoie à sa position relative à l'initiative européenne pour la croissance, retenue à la section 3 ci-après.

(n) ad distance par rapport à l'objectif de Kyoto y compris les objectifs individuels des Etats membres de l'UE (page 60)

- Evaluation de la Commission:

"
Graphique 16: Distance par rapport à l'objectif de Kyoto y compris les objectifs individuels de Etats Membres de l'UE



Note: l'indicateur danois est égal à +2,6 si les émissions de gaz à effet de serre de ce pays sont corrigées pour tenir compte des échanges d'électricité en 1990.
 Note explicative: l'indicateur de distance par rapport à l'objectif permet d'évaluer dans quelle mesure les émissions actuelles sont proches d'un objectif - hypothétique - de réduction linéaire (ou de hausses autorisées) de 1990 à l'objectif de Kyoto de 2008-2012 (pour le total des émissions de gaz à effet de serre) en supposant que seules des mesures nationales seront utilisées.
 Source : AEE, 2003.

En ce qui concerne le **changement climatique**, l'Agence européenne pour l'environnement a signalé que les émissions de gaz à effet de serre avaient augmenté en 2001 dans l'UE pour la deuxième année consécutive, éloignant l'Union de l'objectif fixé dans le protocole de Kyoto, et ce malgré le ralentissement de la croissance économique. Seuls cinq Etats membres (Allemagne, France, **Luxembourg**, Suède et Royaume-Uni) sont encore sur les rails ou proches de leurs objectifs respectifs, tandis que les dix autres sont bien au-dessus de la trajectoire fixée (l'Espagne, l'Irlande, l'Autriche et le Portugal sont à 15 points ou plus au-dessus) (voir graphique 16).

En ce qui concerne le respect des obligations légales de transmission et l'évaluation des progrès effectifs et prévus, certains Etats membres avaient plusieurs mois de retard pour la présentation des données d'inventaire, tandis que d'autres n'ont pas fourni toutes les données requises ou le niveau de détail requis (par gaz et par secteur), que ce soit pour leurs inventaires ou leurs projections (c'était notamment le cas de l'Allemagne, de la Grèce, de

*l'Italie, du **Luxembourg**, des Pays-Bas, du Portugal et de l'Espagne). Tous les Etats membres devront redoubler d'efforts pour améliorer la situation."*

– Commentaire du CES:

L'appréciation de la Commission se base sur des chiffres portant sur l'année 2001. Or, il ne faut pas perdre de vue qu'en 2001, le Luxembourg était en effet encore sur la bonne voie pour atteindre son objectif très ambitieux de réduction des émissions de gaz à effet de serre (-28% par rapport au niveau de 1990). Toutefois, la situation s'est fortement dégradée durant les années 2002 à 2004, de sorte qu'un recours massif aux instruments flexibles a été annoncé dans le plan national d'allocation de quotas soumis à la Commission européenne fin mars 2004. Force est donc de constater que l'évaluation de la Commission reposant sur des chiffres 2001 n'est plus en phase avec la réalité à partir de 2003. Cela illustre d'ailleurs bien l'importance d'une vue pluriannuelle plutôt que ponctuelle dans l'examen des performances des Etats membres dans les différents domaines sous examen. Par ailleurs, et pour de plus amples détails sur le thème Kyoto et "*Emission trading*", il est renvoyé à la section B 22112 de l'avis du CES sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 2004, pages 37 et 38.

Le CES poursuivra et approfondira l'analyse de la problématique de Kyoto dans son avis annuel sur la situation économique, sociale et financière du pays de 2005.

22 L'évaluation préliminaire par la Commission de la mise en oeuvre de ses recommandations particulières adressées au Luxembourg

221 L'appréciation par la Commission du respect par le Luxembourg de ses recommandations

- Dans la dernière section de sa communication, la Commission a procédé à une première appréciation, intermédiaire, des progrès accomplis par chaque Etat membre dans la mise en œuvre de ses recommandations particulières lui adressées dans les GOPE 2003-2005.

La Commission souligne que même s'il ne peut s'agir que d'une appréciation intermédiaire, celle-ci est cependant utile en ce qu'elle donne une idée des Etats membres qui ont avancé dans la bonne direction et que dans certains cas, les réformes entreprises ou envisagées autorisent déjà une appréciation plus approfondie.

- Partant, la Commission a élaboré pour chaque Etat membre une appréciation. Avant de présenter et commenter l'appréciation du Luxembourg ci-après, il importe, pour en prendre la juste mesure, d'exposer la méthode d'appréciation de la Commission, il est vrai assez floue et peu transparente.
- Dans les appréciations des progrès accomplis par chaque Etat membre, un problème est jugé "*traité de manière complète*" quand des mesures visant à résoudre le problème en question ont été prises ou proposées. L'expression "*largement traité*" est utilisée quand des mesures ont été prises, mais ne couvrent pas encore l'entière du problème, ni toutes les recommandations spécifiques.

L'indication "*partiellement traité*" qualifie les situations dans lesquelles les actions adoptées ou proposées ne concernent qu'une petite partie du problème et des recommandations, tandis que la mention "*pas encore abordé*" se réfère aux situations dans lesquelles le problème n'a pas encore été abordé et aucune suite n'a été donnée aux recommandations.

De plus, la Commission précise que cette appréciation de la mise en œuvre par les Etats membres des recommandations qui les concernent ne permet en aucun cas de comparer les performances des Etats membres en valeur absolue, ni l'amélioration de ces performances.

Il en découle, toujours selon la Commission, qu'un Etat membre peut enregistrer des résultats relativement satisfaisants par rapport à d'autres Etats membres sans avoir pour autant introduit ou prévu des mesures permettant d'affronter les problèmes décelés et de mettre en œuvre les recommandations spécifiques qui lui sont adressées. La Commission ajoute qu'une indication desdites performances (en termes tant de niveau que de progrès) des Etats membres mesurées sur la base de la liste des 14 indicateurs structurels se trouve dans le rapport de printemps sur la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne.

- Pour le Luxembourg, la Commission a retenu le texte d'appréciation ci-après :

*" D'une façon générale, le **Luxembourg** ne paraît pas encore s'être attaqué suffisamment énergiquement aux deux grandes priorités identifiées. Les problèmes dans le domaine du marché du travail semblent partiellement traités et les recommandations y afférentes partiellement suivies. Aucune mesure n'a été prise jusqu'ici pour réduire les incitations à la préretraite. En revanche, un resserrement des critères d'éligibilité a permis de réduire le flux des nouveaux bénéficiaires de pensions d'invalidité.*

De même, les problèmes relatifs à l'environnement des entreprises et à l'esprit d'entreprise semblent partiellement traités et les recommandations correspondantes partiellement suivies. Peu de progrès ont été faits pour ce qui est de la réforme du droit de la concurrence, mais certaines mesures ont été prises afin d'encourager l'esprit d'entreprise."

Afin de bien saisir cette appréciation, il y a lieu de la lire sur l'arrière-fond de la note sur le Luxembourg des services de la Commission. Le CES tient à préciser qu'il ne s'identifie pas avec toutes les analyses de cette note, qui, de par l'importance pour la compréhension des analyses faites par le Collège de la Commission, est reproduite ci-après:

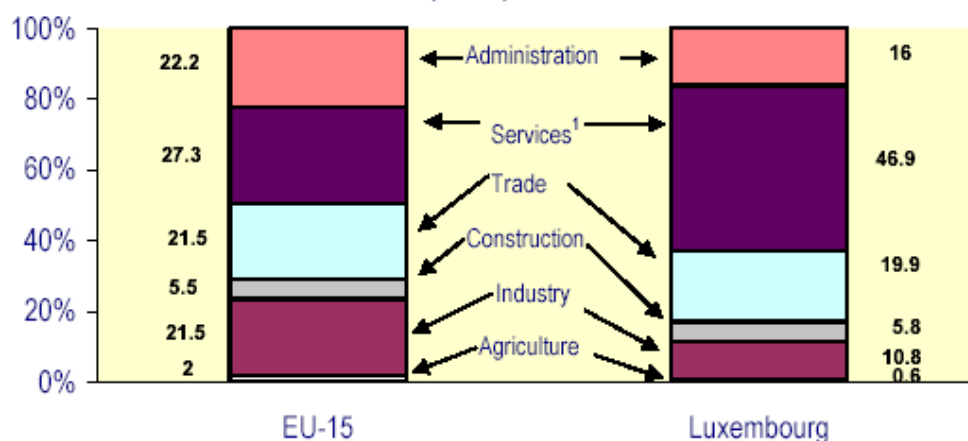
" Following many years of real GDP growth well above the EU average, economic growth in Luxembourg slowed down sharply. Over the last decades, the sectors of financial intermediation, real estate and services to businesses have seen their share in gross value added increasing at the expense of the industry to reach about 47%, compared to an average of 27% in the EU-15 (see chart). Because of the importance of the financial sector to the economy of the Grand Duchy, the negative impact of the turmoil on financial markets on economic growth was more profound than in most other EU Member States. The resulting drag on activity and productivity growth continued into 2003, as firms adjusted to the shock. Weak profits and balance sheet restructuring held back investment. As the slowdown in economic activity spread to more

sheltered sectors of the economy, the negative impact on employment was increasingly felt. Against the backdrop of weak economic growth, the labour market has weakened markedly in the course of 2002 and 2003. While economic growth is expected to pick up in 2004, there would be no improvement in the labour market in the near term. Its high openness and receptiveness to FDI inflows allows Luxembourg to benefit from competition from abroad whilst the reform of its own competition framework is dragging.

Key challenges in the light of recent developments

The weakened situation of the labour market makes the challenge to increase the domestic employment rates, especially for older workers, which is currently among the lowest in the EU, even more important. Strengthening competition and improving the business climate remain fundamental to boost the growth potential of the economy. In addition, the reform of the competition law is a long-awaited measure, which has not yet been implemented. The following sections present a more detailed assessment of recent developments in addressing key policy challenges identified for the Grand Duchy.

Graph 9.1: Composition of Gross Value Added (2002)



¹ Fin. Int., real estate & services to businesses.

Source : Commission services.

1. Labour market

Increase the low national participation and employment rates, especially for older workers,

Under this challenge, Luxembourg was requested to:

1. review incentives for early and pre-retirement and ensure appropriate eligibility rules in the disability pension scheme (GL 16 and E-REC 2).

Continued weak growth takes its toll on employment

The substantial slowdown in employment growth in the course of 2003 (in response to sluggish real GDP growth) has led to a progressive increase in the domestic registered unemployment rate, which is forecast to increase from a low of 2.1% in 2001 to 4.2% in 2004. While in 2002 the overall employment rate in terms of full time equivalents still increased, the expected further deceleration in employment would lead to a decrease in the participation rate, even though this is likely to be cushioned somewhat by the specific employment schemes. In the public sector, employment would increase only slightly in 2004, in order to limit the increase in public expenditure.

In the limited time that elapsed since the adoption of the 2003-2005 BEPGs, to date, no concrete policy measures have been implemented to reduce incentives for early retirement. However, the government is considering abandoning legislation that prohibits people receiving pension benefits to take up salaried employment. In the public sector, a new measure allows officials to continue working beyond the age they are eligible for retirement. Some progress has been made to reduce the inflow in disability pension schemes by tightening eligibility. A specific measure aimed to promote the participation rate concerns the introduction of more flexible working schedules for workers in the public sector. An agreement has been reached on the right to vocational education. Because of the recent introduction of all these measures, it is too early to assess their impact on the participation rate.

2. *Productivity and business dynamism*

Improve the business environment and encourage entrepreneurship in order to achieve a more balanced economic structure.

Under this challenge, Luxembourg was requested to:

2. fully implement the reforms of competition law and to ensure that competition and regulatory authorities have sufficient independence, resources and power to fulfil their tasks (GL 9); and
3. take measures to encourage and facilitate the creation of SMEs and to help those to access venture capital (GL 11).

The reform of the competition law is slowly within sight...

The recommendation to reform the competition legislation dates from 2000. Original and amended draft legislations have been approved by the government respectively in September 2002 and in November 2003. The latter text should now go to the Parliament to be adopted, possibly before the end of the present legislature in mid-2004. It will abolish the present outdated legislation on fixed and monitored prices and install an independent Competition Council. New legislation has been adopted to set up a single legislative framework for public procurement, in order to align the national legislation with EU directives. No progress has been reported on the financial and human resources of the competition and regulatory authorities.

... and some measures have been taken to encourage entrepreneurship.

Luxembourg has traditionally been among Member States where a high share of SMEs identified the administrative burden as a major constraint for business performance. Typically, the thirty days necessary in 2002 to register a start-up

and the associated cost of the procedure placed Luxembourg at the 11th position of the EU ranking. Legal initiatives have been taken in 2002 and 2003 to streamline the set of data requested to start up a business. A joint venture between the Public Company for Credit and Investment and some private banks has been created to help SMEs to access venture capital. In addition, actions to make pupils aware of entrepreneurship have been launched in schools with the help of Chambers of Commerce. These targeted schemes aim at removing cultural barriers to entrepreneurship, which Luxembourg claims to be the main problem in this field. It is too early to assess the effectiveness of the various programmes.

Table 9.1: Economic indicators for Luxembourg

| | LUXEMBOURG | | | | EU 15 | | | |
|------------------------------------------------|------------|------|-------|------|-------|------|------|------|
| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
| General economic background | | | | | | | | |
| Real GDP ¹ | 9.1 | 1.2 | 1.3 | 1.2 | 3.6 | 1.7 | 1.1 | 0.8 |
| Inflation ² | 3.8 | 2.4 | 2.1 | 2.2 | 1.9 | 2.2 | 2.1 | 2.0 |
| Labour productivity ³ | 3.3 | -4.2 | -1.8 | -0.5 | 1.6 | 0.5 | 0.8 | 0.8 |
| Employment growth ⁴ | 5.6 | 5.6 | 3.2 | 1.7 | 2.0 | 1.2 | 0.4 | 0.0 |
| Nominal wage growth ⁵ | 4.7 | 3.7 | 3.1 | 2.7 | 3.5 | 3.3 | 3.1 | 3.1 |
| Unemployment ⁶ | 2.3 | 2.1 | 2.8 | 3.7 | 7.8 | 7.4 | 7.7 | 8.1 |
| Employment | | | | | | | | |
| Employment rate ⁷ | 62.7 | 63.1 | 63.7 | n.a. | 63.4 | 64.1 | 64.3 | n.a. |
| Female employment rate ⁸ | 50.1 | 50.9 | 51.6 | n.a. | 54.1 | 55 | 55.6 | n.a. |
| Employment rate for older workers ⁹ | 26.7 | 25.6 | 28.3 | n.a. | 37.8 | 38.8 | 40.1 | n.a. |
| Long-term unemployment ¹⁰ | 0.6 | 0.6 | 0.8 | n.a. | 3.5 | 3.1 | 3.0 | n.a. |
| Tax rate on low wage earners ¹¹ | 30.4 | 28.8 | 27.3 | n.a. | 38.6 | 37.7 | 37.8 | n.a. |
| Unemployment trap indicator ¹² | n.a. | 87.6 | 86.7 | n.a. | n.a. | 79.4 | 79.1 | n.a. |
| Product market reforms | | | | | | | | |
| Relative price levels ¹³ | 97.2 | 99.5 | 99.7 | n.a. | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Total trade to GDP ratio (%) ¹⁴ | 92.7 | 93.3 | 131.3 | n.a. | 59.6 | 59.0 | 58.1 | n.a. |
| Single Market Directives ¹⁵ | 96.8 | 97.9 | 97.7 | 96.6 | 97.0 | 98.0 | 97.9 | 97.7 |
| Business investment ¹⁶ | 17.0 | 18.7 | 17.9 | n.a. | 18.3 | 17.9 | 17.2 | n.a. |
| Knowledge based economy | | | | | | | | |
| Tertiary graduates ¹⁷ | 12.0 | n.a. | n.a. | n.a. | 38.4 | 40.0 | n.a. | n.a. |
| Spending on human resources ¹⁸ | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | 4.9 | n.a. | n.a. | n.a. |
| R&D expenditure ¹⁹ | 1.71 | n.a. | n.a. | n.a. | 1.95 | 1.98 | 1.99 | n.a. |
| Expenditures on IT ²⁰ | 5.5 | 5.4 | n.a. | n.a. | 4.2 | 4.2 | n.a. | n.a. |

For footnotes and sources see Table 1.1 for Belgium.

Table 9.2: Public finances in Luxembourg (% of GDP)

| | LUXEMBOURG | | | | | EU-15 | | | | |
|-------------------------------------|------------|------|------|------|------|-------|------|------|------|------|
| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
| Government balance | 6.4 | 6.2 | 2.4 | -0.6 | -2.1 | 1.0 | -0.9 | -1.9 | -2.7 | -2.6 |
| Primary balance | 6.6 | 6.4 | 2.7 | -0.4 | -2.0 | 4.8 | 2.7 | 1.4 | 0.6 | 0.5 |
| Cyclically adjusted balance | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | -1.2 | -1.6 | -2.1 | -2.2 | -2.0 |
| Cyclically adjusted primary balance | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | 2.6 | 2.0 | 1.3 | 1.1 | 1.1 |
| Government debt | 5.5 | 5.5 | 5.7 | 4.9 | 4.7 | 64.1 | 62.8 | 62.5 | 64.1 | 64.4 |

Source: Commission services.

222 Les réflexions du CES en relation avec l'évaluation de la Commission

- Le CES rappelle que dans les GOPE, il est recommandé au Luxembourg:
 - de relever, à travers certaines mesures les taux d'activité et d'emploi qui restent bas, en particulier pour les travailleurs âgés;
 - d'améliorer par certaines mesures l'environnement des entreprises et d'encourager l'esprit d'entreprise.
- La Commission estime que le Luxembourg ne s'est pas encore attaqué suffisamment énergiquement aux deux grandes priorités des recommandations spécifiques arrêtées pour le Luxembourg dans les GOPE 2003-2005 comme il ressort de sa double utilisation du qualificatif "*partiellement traité*".
- En ce qui concerne l'augmentation des taux d'activité et d'emploi notamment pour les travailleurs âgés, le CES, tout en rappelant que l'analyse de ce volet des GOPE est principalement réservée au Comité de coordination tripartite, ne peut que rappeler son analyse de l'avis du 23 mai 2003 débouchant sur la conclusion que cette problématique est à aborder de façon nuancée. La réduction possible de l'effectif de la sidérurgie luxembourgeoise par un recours, entre autres, à l'instrument de la préretraite-ajustement, ce qui irait à l'encontre des recommandations spécifiques visant une augmentation du taux d'emploi des travailleurs âgés, illustre bien la complexité de cette problématique.
- Pour ce qui est de l'amélioration de l'environnement économique et de la promotion de l'esprit d'entreprise, le CES avait salué cette priorité qui avait ajouté une certaine pression communautaire aux efforts nationaux respectivement déjà en cours. Dans ce contexte, le CES salue l'annonce de nouvelles mesures faite par le Premier Ministre dans sa déclaration sur l'état de la Nation du 27 avril 2004, en vue de simplifier et d'alléger les charges administratives des entreprises, ce qui, entre autres, devrait favoriser la création d'entreprises.

Dans ce contexte, le CES entend relever que depuis 1999 la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers offrent une nouvelle gamme de services aux futurs chefs d'entreprise sous la dénomination "*Centres de formalités*". Ces derniers ont comme mission de centraliser et de regrouper en un seul point les différentes procédures administratives nécessaires à la création ou à la reprise d'une entreprise. S'il est vrai que ces centres arrivent à décharger les entreprises de certaines charges, il n'en reste pas moins que des efforts de simplification, voire de réduction des charges administratives restent nécessaires.

En relation avec la promotion de l'esprit d'entreprise, le CES voudrait noter la création récente du comité national pour la promotion de l'esprit d'entreprise.

Le succès de ce comité dépendra de sa capacité et de sa volonté d'identifier et de se focaliser sur les actions à réelle valeur ajoutée et, en évitant par-là, de gaspiller ses efforts dans un foisonnement d'initiatives marginales.

Si la Commission, tout en citant plusieurs fois le Luxembourg parmi les Etats membres qui ont pris des mesures en 2003 pour faciliter la création d'entreprises et aider celles-ci pour accéder au capital-risque (cf. page 7 et 42 de la communication) et tout en présentant un tableau dans la communication où le Luxembourg figure en première place en termes de taux de création brute d'entreprises, conclut néanmoins relativement négativement sur ce point, cela de l'avis du CES est dû au fait qu'au moment de la finalisation de cette évaluation, le Luxembourg n'avait pas encore adopté le projet de loi sur la concurrence, qui tient particulièrement à cœur à la Commission. Avec le vote par la Chambre des Députés de ce projet de loi le 4 mai 2004, la perception de la Commission de la recommandation que constitue l'environnement économique et l'esprit d'entreprise devrait changer significativement.

223 Le constat global de la Commission et la réaction du CES

- Sur la base de ses appréciations des progrès réalisés par les différents Etats membres, la Commission globalement a conclu (cf. page 69 de sa communication) que tous les Etats membres ont commencé à traiter les problèmes qui les concernent.

Toutefois, alors que la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, l'Irlande, les Pays-Bas, l'Autriche, le Portugal, la Finlande et le Royaume-Uni, toujours selon la Commission, semblent s'être attelés à la tâche d'une manière globalement satisfaisante, de l'avis de cette dernière, des améliorations paraissant possible dans les autres Etats membres.

Bref de l'avis de la Commission, si le Luxembourg, comme tous les Etats membres, a commencé à traiter les problèmes qui le concernent, il ne s'est toutefois pas attelé à la tâche d'une manière globalement satisfaisante, tout comme d'ailleurs la Grèce, l'Italie, l'Espagne, la France et la Suède.

- Le CES, en premier lieu, voudrait noter qu'en absolu, le nombre de problèmes relevés dans le cadre des recommandations particulières adressées au Luxembourg, par comparaison à d'autres pays, est assez peu élevé.

En deuxième lieu, et non pas moins important, le CES estime, à la lumière de sa propre évaluation du respect des recommandations particulières et, au-delà, de la pertinence du contenu même de ces recommandations et compte tenu de la méthodologie floue de la Commission et de ses propres mises en garde méthodologiques et interprétatives, que la Commission aurait mieux fait de s'abstenir, pour le moins à ce stade préliminaire de la mise en œuvre des GOPE, de classer les Etats membres de façon rudimentaire et à travers un vocabulaire de surcroît imprécis en deux catégories, à savoir, d'une part, les Etats membres qui *"semblent s'être attelés à la tâche d'une manière globalement satisfaisante"* et, d'autre part, les autres.

224 Le lien entre les GOPE et le parcours de la stratégie de Lisbonne

- Les GOPE, l'instrument par excellence de coordination des politiques économiques, dans un sens large du terme, sont de plus en plus interpénétrées par le processus de Lisbonne et en constituent un vecteur d'impulsion majeur et puissant tout en ne pouvant et ne devant pas être réduites à la seule stratégie de Lisbonne.
- Le CES s'est bien rendu compte de cette interpénétration croissante au fur et à mesure qu'il s'est familiarisé avec les GOPE ce qui inévitablement l'a amené à prendre en considération une avalanche d'autres documents relevant des processus les plus divers, y compris et notamment du processus de Lisbonne.

Le CES constate qu'il n'est plus possible d'accompagner les travaux sur les GOPE tant sur le plan de l'élaboration et de l'actualisation de celles-ci que sur celui de l'évaluation sans en même temps suivre le processus de Lisbonne.

- Sur le plan du contenu des GOPE, on remarque une nette convergence au niveau des considérations structurelles entre ces dernières et le processus de Lisbonne, les GOPE étant inspirées de façon significative par les priorités et les objectifs fixés dans la stratégie de Lisbonne.
- Pour évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne, le Conseil a adopté, sur la base d'une communication de la Commission, une liste de 14 indicateurs structurels devant permettre de résumer la situation des Etats membres par rapport aux objectifs clés de cette stratégie.

Ces 14 indicateurs furent choisis parmi les 42 indicateurs utilisés précédemment et leur liste ne devait être adaptée que tous les 3 ans.

Par rapport à chacun de ces indicateurs, la situation actuelle de chaque Etat membre a été individuellement établie et la Commission en a tiré les deux tableaux de synthèse ci-après, l'un donnant la position absolue de chaque Etat membre (tableau 5) l'autre l'amélioration relative (tableau 6).

Tableau 5: Performance relative des 15 Etats membres selon les indicateurs structurels figurant sur la liste restreinte¹

| Niveaux ² | | at | be | de | dk | es | fi | fr | gr | ie | it | lu | nl | pt | se | uk | eu15 | us ⁵ |
|--------------------------------------------------------------------------------|------|-------|-------|------|-------|------|-------|-------|------|-------|-------|-------|-------|------|-------|-------|------|-----------------|
| PIB par habitant en SPA (EU 15 = 100) | 2003 | 110,9 | 106,4 | 99,1 | 112,7 | 87,4 | 101,1 | 103,6 | 73,6 | 122 | 98,5 | 186,6 | 109,5 | 69,4 | 104,5 | 108,9 | 100 | 139,2 |
| Productivité de la main-d'oeuvre (EU 15 = 100) | 2003 | 97,9 | 118,5 | 95,5 | 98,3 | 95,8 | 99,6 | 113,6 | 91,9 | 120,4 | 106,1 | 129,7 | 95,6 | 63,9 | 96,2 | 97,2 | 100 | 120,7 |
| Taux d'emploi (%) | 2002 | 69,3 | 59,9 | 65,3 | 75,9 | 58,4 | 68,1 | 63 | 56,7 | 65,3 | 55,5 | 63,7 | 74,4 | 68,2 | 73,6 | 71,7 | 64,3 | 71,9 |
| Taux d'emploi des travailleurs âgés (%) | 2002 | 30 | 26,6 | 38,6 | 57,9 | 39,7 | 47,8 | 34,8 | 39,7 | 48,1 | 28,9 | 28,3 | 42,3 | 50,9 | 68 | 53,5 | 40,1 | 59,5 |
| Niveau d'instruction des jeunes (20-24) (%) | 2003 | 85 | 81,3 | 73,3 | 74,4 | 63,4 | 85,2 | 81,1 | 81,7 | 85,7 | 69,9 | 69,8 | 73,3 | 47,2 | 85,6 | 78,2 | 74 | : |
| Dépenses de recherche et développement (en % du PIB) | 2002 | 1,9 | 2,2 | 2,5 | 2,4 | 1,0 | 3,5 | 2,2 | 0,6 | 1,2 | 1,1 | 1,7 | 1,9 | 0,9 | 4,3 | 1,8 | 2,0 | 2,6 |
| Investissements des entreprises (% PIB) | 2002 | 20,9 | 18,3 | 16,9 | 18,9 | 21,8 | 16,1 | 16,4 | 20,1 | 17,7 | 17,9 | 17,9 | 17,4 | 21,2 | 13,4 | 15 | 17,2 | : |
| Niveaux des prix comparés (EU 15 =100) ³ | 2002 | 102 | 99 | 104 | 131 | 82 | 123 | 100 | 80 | 118 | 95 | 100 | 102 | 74 | 117 | 108 | 100 | 113 |
| Taux de risque de pauvreté (%) | 2001 | 12,0 | 13,0 | 11,0 | 11,0 | 19,0 | 11,0 | 15,0 | 20,0 | 21,0 | 19,0 | 12,0 | 11,0 | 20,0 | 10,0 | 17,0 | 15,0 | : |
| Taux de chômage de longue durée (%) | 2002 | 0,8 | 3,5 | 4 | 0,9 | 3,9 | 2,3 | 2,8 | 5,1 | 1,3 | 5,3 | 0,8 | 0,7 | 1,8 | 1 | 1,1 | 3 | 0,5 |
| Dispersion des taux d'emploi régional | 2002 | 2,4 | 8 | 5,9 | s.o | 9,2 | 8,6 | 6,2 | 4,2 | s.o | 16,7 | s.o | 2,2 | 2,3 | 4,6 | 6,6 | 12,7 | : |
| Émissions de gaz à effet de serre (année de base de l'indice=100) ⁴ | 2001 | 110 | 106 | 82 | 100 | 133 | 105 | 100 | 126 | 131 | 107 | 56 | 105 | 136 | 97 | 88 | 98 | 114 |
| Intensité énergétique de l'économie | 2001 | 146 | 228 | 168 | 125 | 227 | 263 | 189 | 261 | 161 | 188 | 191 | 201 | 238 | 229 | 225 | 194 | 330 |
| Volume du transport | 2002 | 120 | 100 | 102 | 85 | 137 | 95 | 96 | 127 | 133 | 103 | 110 | 97 | 126 | 90 | 86 | 102 | 91 |

1. Pour une description détaillée des indicateurs voir : <http://europa.eu.int/comm/eurostat/structuralindicators>. 2. Niveau pour l'année indiquée ou pour la dernière année disponible 3. L'analyse tient compte de la relation entre le PIB par habitant et les Niveaux des prix comparés. 4. Analyse fondée sur l'écart par rapport aux indicateurs cibles concernant les objectifs des États membres à l'égard du Protocole de Kyoto et du partage de la charge. 5. Données sur l'emploi : source OCDE. S.o.: sans objet.

A noter que l'indicateur: "*dispersion des taux d'emploi régional*" est sans objet pour le Luxembourg. Dès lors, seuls 13 indicateurs s'appliquent au Luxembourg. Remarque: les cases en gris foncé représentent les meilleurs résultats, les cases en gris clair représentent les plus mauvais résultats.

Tableau 6: Amélioration relative des 15 Etats membres selon les indicateurs structurels figurant sur la liste restreinte¹

| Évolution ² | | at | be | de | dk | es | fi | fr | gr | ie | it | lu | nl | pt | se | uk | eu15 | us ⁵ |
|----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|------|------|-------|------|-------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------------|
| PIB par habitant à prix constants 1995 | Taux de croissance réel annuel moyen 1999-2003 (%) | 1,4 | 1,1 | 0,8 | 1,0 | 2,1 | 2,3 | 1,3 | 4,0 | 4,7 | 1,1 | 2,1 | 0,3 | 0,5 | 1,9 | 2,1 | 1,3 | 1,3 |
| Productivité de la main-d'œuvre (PIB à prix constants 1995 par personne occupée) | Taux de croissance réel annuel moyen 1999-2003 (%) | 1,2 | 0,6 | 0,8 | 1,6 | 0,6 | 1,5 | 0,4 | 3,8 | 3,5 | -0,4 | -0,7 | -0,1 | 0,0 | 1,2 | 1,7 | 0,7 | 1,8 |
| Taux d'emploi | Variation annuelle moyenne en points de pourcentage 1999-2002 | 0,2 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 1,6 | 0,6 | 0,7 | 0,5 | 0,7 | 0,9 | 0,7 | 0,9 | 0,2 | 0,6 | 0,2 | 0,6 | -0,7 |
| Taux d'emploi des travailleurs âgés | Variation annuelle moyenne en points de pourcentage 1999-2002 | 0,1 | 0,7 | 0,3 | 1,1 | 1,6 | 2,9 | 2,0 | 0,2 | 1,5 | 0,4 | 0,6 | 2,0 | 0,2 | 1,4 | 1,3 | 1,0 | 0,6 |
| Niveau d'instruction des jeunes (20-24) | Variation annuelle moyenne en points de pourcentage 1999-2003 | 0,1 | 1,3 | -0,3 | 0,3 | -0,4 | -0,4 | 0,3 | 0,6 | 0,9 | 0,9 | -0,4 | 0,3 | 1,8 | -0,2 | 0,7 | 0,4 | : |
| Dépenses de recherche et développement | Variation annuelle moyenne en points de pourcentage 1999-2002 | 0,02 | 0,11 | 0,02 | 0,15 | 0,04 | 0,09 | 0,01 | -0,01 | -0,02 | 0,07 | : | -0,07 | 0,05 | 0,31 | 0,00 | 0,02 | 0,00 |
| Investissements des entreprises | Variation annuelle moyenne en points de pourcentage 1999-2002 | -0,30 | -0,27 | -0,90 | 0,27 | 0,33 | -0,23 | 0,07 | 0,30 | -1,00 | 0,43 | -0,50 | -0,70 | -0,63 | -0,23 | -0,33 | -0,23 | : |
| Niveaux des prix comparés ³ | Variation annuelle moyenne en points de pourcentage 1999-2002 | 0,4 | -1,8 | 0,0 | 2,5 | 0,4 | 1,2 | -1,7 | -1,2 | 4,9 | 1,3 | 0,5 | 0,4 | 0,8 | -1,0 | 0,1 | 0,0 | 4,4 |
| Taux de risque de pauvreté | Variation annuelle moyenne en points de pourcentage 1999-2001 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -0,5 | 1,0 | 0,5 | -0,5 | 0,0 | -0,5 | 1,0 | -1,0 | 0,0 | : |
| Taux de chômage de longue durée | Variation annuelle moyenne en points de pourcentage 1999-2002 | -0,1 | -0,5 | -0,1 | 0,0 | -0,7 | -0,2 | -0,5 | -0,4 | -0,4 | -0,5 | 0,0 | -0,2 | 0,0 | -0,3 | -0,2 | -0,3 | 0,1 |
| Dispersion des taux d'emploi régional | Variation annuelle moyenne en points de pourcentage 1999-2002 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | n.r | -0,5 | 0,3 | -0,3 | -0,3 | n.r | -0,2 | n.r | 0,0 | -0,1 | -0,2 | -0,2 | -0,5 | : |
| Émissions de gaz à effet de serre ⁴ | Variation annuelle moyenne en points de pourcentage 1999-2001 | 2,4 | -0,1 | 0,5 | -2,6 | 2,0 | 2,1 | -0,3 | 4,0 | 3,5 | 0,5 | 0,3 | 1,0 | 0,5 | -1,2 | 0,5 | 0,6 | 1,3 |
| Intensité énergétique de l'économie | Variation annuelle moyenne en points de pourcentage 1999-2001 | 1,0 | -8,0 | -0,5 | -3,5 | 0,0 | -6,5 | -1,5 | -1,0 | -10,0 | -3,0 | -1,0 | -0,5 | -4,5 | -4,5 | -4,5 | -2,0 | -4,0 |
| Volume du transport | Variation annuelle moyenne en points de pourcentage 1999-2002 | 3,0 | 7,0 | -0,6 | -2,8 | 8,6 | -0,9 | -2,8 | -5,0 | 3,9 | 0,6 | 7,1 | -2,7 | 3,2 | -0,3 | -2,5 | 0,0 | -1,2 |

1. Pour une description détaillée des indicateurs voir : <http://europa.eu.int/comm/eurostat/structuralindicators>. 2. Evolution pour la période indiquée ou pour la période la plus proche. 3. L'analyse tient compte de la relation entre le PIB par habitant et les niveaux des prix comparés. 4. Analyse fondée sur l'écart par rapport aux indicateurs cibles concernant les objectifs des États membres à l'égard du Protocole de Kyoto et du partage de la charge. 5. Données sur l'emploi: source OCDE. S.o.: sans objet.

A noter que l'indicateur: "*dispersion des taux d'emploi régional*" est sans objet pour le Luxembourg. Dès lors, seuls 13 indicateurs s'appliquent au Luxembourg. Remarque: les cases en gris foncé représentent les meilleurs résultats, les cases en gris clair représentent les plus mauvais résultats.

Sur la base du tableau 5, la Commission a conclu que l'analyse de la situation actuelle permettrait d'établir une distinction entre les Etats membres (en date de février 2004) qui ont obtenu des résultats relativement meilleurs (Danemark, Pays-Bas, Autriche, Suède, Royaume-Uni et Luxembourg) et ceux qui ont enregistré des résultats relativement médiocres (Grèce, Espagne, Italie et Portugal).

Par ailleurs, la Commission, en comparant les progrès réalisés par des Etats membres depuis 1999 sur la base du tableau 6, a conclu que la Belgique, la France et la Grèce ont enregistré d'assez bon progrès alors qu'en Allemagne, en Autriche, aux Pays-Bas et au Luxembourg, les résultats auraient été plutôt décevants.

Finalement, la Commission, pour chaque Etat membre, a élaboré une liste des points positifs et des points négatifs à l'égard des objectifs de Lisbonne.

Le CES reproduit ci-après cette liste pour le Luxembourg. Il importe de noter que cette liste a été constituée en prenant pour chaque Etat membre, donc également pour le Luxembourg, les points dont les résultats se situent parmi les 3 meilleurs (point positif) et ceux qui se situent parmi les 3 moins bons (point négatif) dans la liste des 14 indicateurs.

" LUXEMBOURG

Points positifs et points négatifs à l'égard des objectifs de Lisbonne

| | |
|------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Points positifs | <ul style="list-style-type: none"> ❖ Plus forte – bien qu'en recul - productivité relative du travail de l'UE ❖ Taux de chômage de longue durée très bas ❖ Meilleurs résultats de l'UE en ce qui concerne les indicateurs relatifs aux objectifs de Kyoto et au partage de la charge ❖ Plus forte augmentation de l'accès des entreprises à Internet en 2002 ❖ Initiatives prises en vue d'encourager l'esprit d'entreprise |
| Points négatifs | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Troisième moins bonne performance de l'UE en ce qui concerne le niveau d'instruction des jeunes, avec des niveaux de performance en baisse (1999-2003) ➤ Taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans très bas et absence de mesures concrètes à cet égard ➤ Retards dans la réforme du droit de la concurrence ➤ Important déficit de transposition des directives "marché intérieur" et nombre le plus élevé de transpositions accusant un retard de plus de deux ans |

"

- Le CES estime qu'il est extrêmement difficile pour un observateur extérieur de se faire sa propre idée de ces évaluations de la Commission, même s'il est vrai qu'au niveau de la stratégie de Lisbonne le recours à des indicateurs facilite l'approche par rapport à l'évaluation des GOPE qui elle semble orientée plutôt en fonction d'appréciations qualitatives et subjectives quant aux actions prises ou proposées.

- Néanmoins, le CES s'interroge s'il n'était pas utile de faire converger les évaluations de Lisbonne et des GOPE et de clarifier si et dans quels cas l'on juge sur la base de la seule prise d'une action, de la prise d'une action satisfaisant à un contenu attendu, ou d'une action amenant des résultats. Qui plus est, si on juge des résultats, cela se fait-il en fonction d'une variable quantitative d'input, en termes d'objectifs intermédiaires à réaliser ou en fonction d'objectifs finaux? De l'avis du CES, un peu plus de clarté et de cohérence en la matière serait souhaitable.
- Sans préjudice de ces remarques, force est de constater que ces évaluations connaîtront un écho de plus en plus grand, notamment au niveau de ceux qui procèdent à des études comparatives, p.ex. de compétitivité entre pays et qu'il importe donc pour le Luxembourg de bien s'y positionner.

Si le Luxembourg, en général, se classe de façon honorable, le CES observe que certains indicateurs ne sont pas pertinents pour une économie très ouverte, d'autres indicateurs essentiels, comme les performances scolaires, sont controversés. Le CES est d'avis que les administrations et départements ministériels concernés devraient faire des efforts sérieux pour produire les statistiques adaptées à la situation particulière du Luxembourg.

Dans ce contexte, le CES s'interroge également dans quelle mesure l'étude sur la compétitivité luxembourgeoise, qui devrait se baser également sur des indicateurs, pourrait utilement reprendre et affiner pour les besoins luxembourgeois certains des 14 indicateurs structurés, voire des 42 indicateurs qui continuent à être établis.

Finalement, le CES estime qu'il serait utile que soit établi régulièrement au Luxembourg un vade mecum de ces 14 indicateurs structurels, qui les présenterait et les commenterait dans leur contexte statistique, stratégique et économique luxembourgeois.

225 Mise à jour de certaines statistiques figurant dans l'avis de fond du CES du 23 mai 2003

Le CES, dans son avis GOPE du 23 mai 2003, avait repris trois ordres de statistiques, ayant trait respectivement aux finances publiques, au revenu national brut par habitant et aux différents taux d'emploi.

Le CES présente par la suite une actualisation de ces statistiques.

2251 Les finances publiques

Tableau 7: Capacité de financement des administrations publiques en mio. EUR: 2000-2004

| | 2000 compte général | 2001 compte général | 2002 compte provisoire | 2003 estimé | 2004 projeté |
|----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|---------------------------|------------------------------|----------------|-----------------|
| Capacité de financement des administrations publiques en mio. EUR * dont: | 1333,4 | 1376,1 | 607,5 | -32,9 | -441,6 |
| - Administration centrale | 671,2 | 691,7 | 48,4 | -469,2 | -730,6 |
| - Administrations locales | 120,2 | 45,2 | 40,9 | -26,3 | -69,0 |
| - Sécurité sociale | 542,0 | 639,2 | 518,2 | 462,6 | 358,0 |
| PIB en mio. EUR (SEC 95) | 21258,2 | 21987,3 | 22395,5 | 23038,5 | 24148,0 |

*aux erreurs d'arrondis près

Source: IGF, 1er mars 2004

Tableau 8: Capacité de financement des administrations publiques en % du PIB: 2000-2004

| | 2000 compte général | 2001 compte général | 2002 compte provisoire | 2003 estimé | 2004 projeté |
|---------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|---------------------------|------------------------------|----------------|-----------------|
| Capacité de financement des administrations publiques en % du PIB * avec | 6,3% | 6,3% | 2,7% | -0,1% | -1,8% |
| - Administration centrale | 3,2% | 3,1% | 0,2% | -2,0% | -3,0% |
| - Administrations locales | 0,6% | 0,2% | 0,2% | -0,1% | -0,3% |
| - Sécurité sociale | 2,5% | 2,9% | 2,3% | 2,0% | 1,5% |

*aux erreurs d'arrondis près

Source: IGF, 1er mars 2004

Le CES renvoie, dans ce contexte, à son chapitre III (Partie B) relatif à l'évolution financière de son avis du 1er avril 2004 sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 2004.

2252 Le niveau et la décomposition du RNB par habitant

Dans son avis GOPE du 23 mai 2003, le CES avait montré comment les indicateurs du taux d'emploi et du taux d'activité sont liés à l'indicateur du taux de chômage et comment on peut lier ces derniers à travers l'indicateur du produit intérieur brut par heure de travail prestée à l'indicateur du revenu national brut par habitant.

Pour cette dernière relation, le CES avait donné, sur la base de statistiques lui fournies par le Statec, les valeurs pour 2001 et les valeurs moyennes pour la période 1986-2001.

Sur la base des statistiques les plus récentes lui parvenues du Statec le 3 mai 2004, qui comportent, entre autres, une actualisation des chiffres 2001, le CES actualise par la suite cette partie de son avis en donnant les chiffres provisoires pour 2002, en précisant les différences entre les chiffres révisés 2001 et les chiffres 2001 qui ont encore figuré dans son avis 2003, et en donnant les chiffres moyens pour la période 1986-2002.

Le tableau 9 reprend les chiffres portant sur cette relation statistique que le Statec, à la demande du CES, a bien voulu lui communiquer le 3 mai 2004. Le CES remercie le Statec de cette communication.

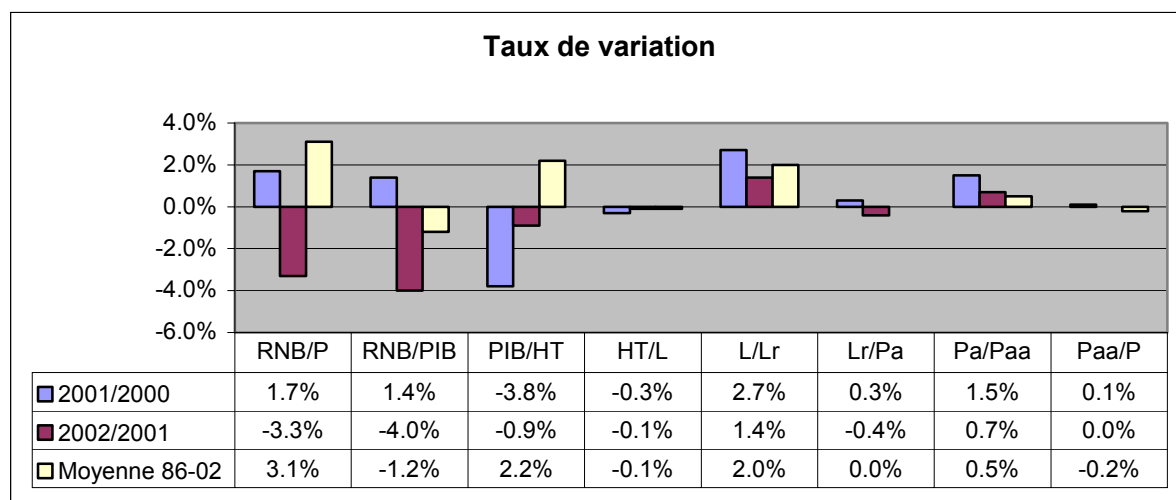
Tableau 9: Revenu National Brut en termes réels (mio. EUR)

| | | 2002 ²¹ | Moyenne annuelle des taux de variation 1986 - 2002 |
|----------------------------------------------------|---------------------------------|--------------------|----------------------------------------------------|
| Revenu National Brut en termes réels (mio. EUR) | RNB | 17487.1 | |
| | Variation | -2.4% | 4.3% |
| Population (milliers) | P | 446.2 | |
| | Variation | 1.0% | 1.2% |
| | RNB/P | 39.193 | |
| | variation | -3.3% | 3.1% |
| Produit Intérieur Brut à prix constants (mio. EUR) | PIB | 19162.1 | |
| | Variation | 1.7% | 5.6% |
| | RNB/PIB | 0.913 | |
| | Variation | -4.0% | -1.2% |
| Heures rémunérées (mio.) | HT | 551.6 | |
| | Variation | 2.7% | 3.3% |
| | PIB/HT | 34.739 | |
| | Variation | -0.9% | 2.2% |
| Emploi intérieur (milliers) | L | 287.6 | |
| | Variation | 2.8% | 3.5% |
| | HT/L | 1.918 | |
| | Variation | -0.1% | -0.1% |
| Emploi intérieur, partie résidente (milliers) | L _R | 183.9 | |
| | Variation | 1.4% | 1.4% |
| | L/L _R | 1.564 | |
| | Variation | 1.4% | 2.0% |
| Population active (milliers) | P _A | 198.4 | |
| | Variation | 1.8% | 1.5% |
| | L _R /P _A | 0.927 | |
| | Variation | -0.4% | 0.0% |
| Population d'âge actif (milliers) | P _{AA} | 297.2 | |
| | Variation | 1.0% | 0.9% |
| | P _A /P _{AA} | 0.668 | |
| | Variation | 0.7% | 0.5% |
| | P _{AA} /P | 0.666 | |
| | Variation | 0.0% | -0.2% |
| | RNB/P | 39.193 | |
| | Variation | -3.3% | 3.1% |
| | PIB/P | 42.947 | |
| | Variation | 0.7% | 4.4% |

²¹ Les variations 2002 se rapportent à l'année 2001.

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.

Graphique: Variations 2001/2000, 2002/2001 et variations moyennes 1986-2002 des taux de croissance réels de différents agrégats



Source: Statec et CES

Etant donné la formule statistique

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

la décomposition en taux de variation de ces différents agrégats donne pour 2002/2001:

$$(-3,3\%) \simeq (-4,0\%) + (-0,9\%) + (0,1\%) + (1,4\%) + (-0,4\%) + (0,7\%) + (0,0\%)$$

et en taux de variation annuels moyens pour la période 1986 à 2002:

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

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 – 2002, est la résultante d'une progression de la productivité du travail (+ 2,2%), d'une progression du taux d'emploi (+ 0,5%), d'une progression de l'effet levier des frontaliers (+ 2%), d'une progression des transferts nets de revenus à l'étranger (- 1,2%), d'une diminution du temps de travail moyen (- 0,1%) et d'un vieillissement de la population (- 0,2%).

L'on doit noter ici que les données statistiques fournies par le Statec début mai 2004 peuvent être considérées comme définitives jusqu'à l'année 2000. En ce qui concerne les années 2001 et 2002, les données doivent être considérées comme

provisoires et des changements plus au moins substantiels peuvent encore intervenir au niveau des chiffres bruts et, par conséquent, également au niveau des taux de variation calculés à partir de ces derniers.

Ainsi, le CES, dans son avis GOPE II du 23 mai 2003, a été amené sur la base des derniers chiffres disponibles à l'époque datant de novembre 2002, à constater que le revenu national brut par habitant avait baissé de 1,5% de 2000 à 2001, alors que les données actuelles, datant de mai 2004, renseignent, en fait, une augmentation de 1,7% du RNB par habitant durant cette même période, ce qui constitue une différence plus que significative.

Par conséquent, l'on doit relever que la baisse de 3,3% du revenu national brut par habitant de 2001 à 2002 peut encore être sujette à des modifications substantielles au fil des actualisations des chiffres.

Il en résulte que la diminution affichée du revenu national brut par habitant de 2001 à 2002 est à prendre avec beaucoup de réserves et ne saurait faire l'objet de commentaires tant soit peu robustes.

Finalement, le CES s'efforcera, dans son prochain avis, de compléter la décomposition en taux de variation des différents agrégats par la prise en compte de l'effet des termes de l'échange au niveau du passage du PIB au RNB.

2253 Les taux d'emploi

Tableau 10: Les taux d'emploi en 2001 et 2002

| Taux d'emploi en 2001* et 2002 | Luxembourg | | UE | | Objectif Lisbonne |
|-------------------------------------------------------|------------|-------|-------|-------|----------------------|
| | 2001 | 2002 | 2001 | 2002 | |
| Taux d'emploi global | 63,1% | 63,7% | 64,1% | 64,3% | 70,0% |
| Taux d'emploi féminin | 50,9% | 51,6% | 55,0% | 55,6% | 60,0% |
| Taux d'emploi des travailleurs âgés (55-64 ans) | 25,6% | 28,3% | 38,8% | 40,1% | 50,0% |
| - hommes | 35,9% | 37,9% | 48,9% | 50,1% | |
| - femmes | 15,2% | 18,6% | 29,1% | 30,5% | |

Source: Eurostat

* Les chiffres 2001 ont été révisés depuis la parution de l'avis sur les GOPE du 23 mai 2003 et ne correspondent donc plus exactement aux chiffres qui y étaient avancés.

Le tableau 10 ci-avant actualise les taux d'emploi luxembourgeois.

Force est de constater qu'au niveau du taux d'emploi global, la différence avec la moyenne UE a diminué passant de 1 point de pourcent à 0,6 point de pourcent. En ce qui concerne le taux d'emploi féminin, la différence est restée sensiblement la même.

La différence au niveau du taux des travailleurs âgés par rapport à l'UE a diminué de 13,2 points de pourcent à 11,8 points de pourcent.

Il relève du comité de coordination tripartite de chercher les facteurs explicatifs de ces évolutions.

3 LA RECOMMANDATION D'ACTUALISATION DE LA COMMISSION DU 7 AVRIL 2004 DES GOPE 2003-2005

31 La présentation de la recommandation d'actualisation

- L'actualisation des GOPE telle que proposée par la Commission dans sa recommandation du 7 avril 2004²² s'articule autour de deux grands axes:
- Intégrer les dix nouveaux Etats membres dans les GOPE. Cela se fait tout d'abord par l'ajout de considérations relatives à l'application aux nouveaux Etats membres des orientations générales retenues dans les GOPE 2003-2005, qui pour le reste, de l'avis de la Commission, restent toutes valables et doivent donc demeurer inchangées.

Ensuite, afin de compléter la stratégie des GOPE, il est ajouté pour chacun des nouveaux Etats membres une série de recommandations particulières.

- Mettre à jour les recommandations spécifiques par pays dans la seule mesure où une telle actualisation s'impose pour des raisons de finances publiques.

Dans ce contexte, il convient de noter que la Commission a proposé que même lorsque des mesures ont été prises dans les Etats membres en vue d'appliquer parallèlement ou entièrement une recommandation donnée, cette dernière n'est pas actualisée jusqu'à ce qu'une évaluation complète de l'impact de ces mesures ait pu avoir lieu.

Sur le fond de cette approche, la Commission propose une actualisation relative aux finances publiques pour sept (Allemagne, France, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Grèce et Portugal) des quinze Etats membres. Le Luxembourg figure parmi les huit Etats membres pour lesquels une telle actualisation n'est pas proposée.

- Globalement, la Commission juge que la stratégie globale, y compris sur le plan du policy mix entre politiques budgétaires et politique monétaire et pour ce qui est de la nécessaire prise en compte des nécessités conjoncturelles et structurelles, reste valable.

Elle relève que, soutenue par une amélioration générale du contexte international, la reprise économique a fini par s'installer dans l'UE, que l'activité reprend bien qu'à un rythme modéré tout en ajoutant que les perspectives pour 2004-2005 ne laissent pas entrevoir de déséquilibres macroéconomiques nécessitant un changement de cap majeur.

Afin de mieux saisir l'analyse de la Commission, il faut se référer à sa communication de mise en oeuvre des GOPE de janvier 2004 où elle a conclu que dans la zone euro, la politique macroéconomique a été accommodante en 2003.

Elle relève que la BCE a réduit par deux fois ses taux d'intérêt, soit de 75 points de base ramenant à 2% son taux directeur principal et qu'évalué à la lumière de la

²² Un extrait de la Recommandation de la Commission concernant l'actualisation pour 2004 des Grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté (période 2003-2005) du 7 avril 2004 est reproduit en annexe 1.

règle de Taylor, les taux à court terme ont été accommodants pendant le ralentissement économique.

Quant à la politique budgétaire dans la zone euro, celle-ci de l'avis de la Commission est restée globalement neutre, les soldes primaires corrigés des variations conjoncturelles demeurant inchangés.

32 Réflexions du CES

- Le CES partage l'approche de la Commission de focaliser prioritairement l'exercice d'actualisation des GOPE 2003-2005 sur l'intégration dans celle-ci, aussi bien sur le plan horizontal des orientations générales que sur le plan des recommandations particulières, des dix Etats membres ayant adhéré au 1^{er} mai 2004 tout comme il s'agit de les intégrer dans la stratégie de Lisbonne.
- Pour ce qui est des finances publiques, le CES rappelle qu'il s'est exprimé pour le respect de l'esprit et de la lettre du Pacte de stabilité et de croissance.

De l'avis du CES il ne découle pas de ce principe que le Pacte est à exécuter de façon rigide, mécanique, voire idéologique et faisant fi de la situation conjoncturelle.

Le CES, au contraire, estime qu'il est non seulement parfaitement compatible avec le Pacte de stabilité et de croissance de laisser jouer à fond les stabilisateurs automatiques, mais qu'il y a lieu de creuser quatre axes de réflexion:

- évaluer les situations budgétaires nationales en différenciant la situation budgétaire conjoncturelle et la situation budgétaire structurelle;
- prendre en compte 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;
- prendre en compte dans l'appréciation de la situation budgétaire annuelle l'épargne publique d'un Etat membre;
- donner relativement plus de poids au critère du niveau de la dette publique, le cas échéant de la diminution de ce dernier.

Le CES salue que ces aspects à géométrie variable ont déjà été, pour le moins implicitement, intégrés dans l'évaluation des finances publiques des Etats membres et il donne son soutien entier à la présidence luxembourgeoise de revisiter le Pacte de stabilité et de croissance à la lumière, entre autres, de ces principes.

- Le CES note avec satisfaction et tout en se référant à son avis annuel du 1^{er} avril 2004 et, plus particulièrement à ses réflexions sur l'évolution des dépenses publiques qu'aucune actualisation pour le Luxembourg n'a été proposée par la Commission.
- Le CES salue l'initiative européenne pour la croissance décidée par le Conseil européen de décembre 2003, fondée sur la reconnaissance de la faiblesse globale du niveau d'investissement et portant sur les investissements dans deux

grands domaines, les réseaux européens (RTE) et l'innovation et la R&D. Cette action, lancée à travers un programme de démarrage rapide (le Programme "Quick-start")²³, n'est pas incompatible avec le Pacte de stabilité et de croissance et reflète, pour le moins implicitement, une interprétation flexible du Pacte en phase avec la situation conjoncturelle et, in fine, n'affectant pas négativement mais consolidant la crédibilité de ce dernier.

- Pour ce qui est de la politique monétaire, le CES, dans son avis GOPE du 14 mars 2003, avait noté en relation avec les réflexions précédentes en matière de finances publiques que

"du côté de la politique monétaire, une telle approche d'une discipline raisonnée budgétaire 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".

Le CES regrette que la Commission n'ait pas évoqué la politique monétaire dans ses recommandations d'actualisation, tandis qu'elle ne cesse de plaider pour des politiques budgétaires neutres et non pas accommodantes afin de générer un effet de confiance au niveau des consommateurs, qui alors se traduirait par une consommation accrue.

Par ailleurs, si le CES salue la baisse significative par la BCE de 50 points de base de son taux directeur principal le 6 juin 2003, il regrette que la Commission ne fasse aucune allusion au débat, depuis juin 2003, sur une continuation de la baisse du taux d'intérêt directeur de la BCE.

²³ cf. en annexe 2, point 18, relative à l'initiative européenne pour la croissance, page 126 et la contribution luxembourgeoise afférente, page 162.

4 REFLEXIONS DE BONNE GOUVERNANCE PUBLIQUE

Malgré leurs défauts actuels apparents, les GOPE et la stratégie de Lisbonne ont acquis une visibilité et une importance qui sont telles qu'elles ont déclenché une véritable concurrence et culture des résultats entre les Etats membres et influencent et orientent de plus en plus les politiques économiques, au sens large du terme, de ces derniers, y compris donc la politique économique du Luxembourg.

Ces travaux, tout en trouvant progressivement leur chemin dans les travaux d'autres institutions comme l'OCDE et le FMI dans le cadre de leurs analyses respectives des économies nationales, déterminent de plus en plus et, d'une manière à ne pas négliger, la perception que se fait le monde économique et notamment les investisseurs non seulement européens, de l'économie luxembourgeoise et de son attractivité.

Il en résulte que le Luxembourg devrait se structurer au mieux pour se positionner le plus favorablement possible dans ces processus communautaires.

Sur la base de ce constat et compte tenu de l'expérience que le CES a acquise au cours des quelque douze derniers mois où il a suivi de plus près, grâce aux saisines du Premier Ministre, les GOPE, et dans le droit fil de ses réflexions de bonne gouvernance publique développées dans son avis annuel du 1^{er} avril 2004, le CES propose la mise en place sur le plan national d'un groupe transversal de suivi notamment des GOPE et de la stratégie de Lisbonne.

- Ce groupe pourrait avoir pour mission, entre autres:
 - de maintenir à jour l'avalanche de documents communautaires publiés - tâche aussi fastidieuse qu'utile comme le CES peut en témoigner -;
 - d'analyser ceux-ci pour détecter les points sensibles pour le Luxembourg et pour déceler les points où par une meilleure information statistique, l'on pourrait éliminer certains déficits d'information des services de la Commission;
 - de piloter la rédaction des rapports que le Luxembourg doit régulièrement adresser à la Commission (comme le programme de stabilité et de croissance), le rapport sur les avancements des réformes structurelles (processus de Cardiff), etc.;
 - d'élaborer des rapports stratégiques au Conseil de gouvernement siégeant en matière d'affaires européennes en préparation des discussions politiques clés.

L'existence d'un tel groupe s'inscrirait également dans l'idée du réseau que le CES a développée dans son avis annuel du 1^{er} avril 2004.

Un tel groupe pourrait utilement regrouper les représentants luxembourgeois dans les différents comités en charge des travaux préparatoires des différents processus comme le Comité économique et financier, le Comité de politique économique ou le Comité de l'emploi, un représentant à la fois du Statec et de la Sécurité sociale, ainsi que le représentant de la Représentation permanente suivant de plus près ces dossiers.

Finale­ment, tout en se réfé­rant à l'introduction de l'annexe 2 au pré­sent avis où le CES s'est effor­cé de faire un relevé des diffé­rents docu­ments commu­nau­taires et des pas­sages relatifs au Luxem­bourg y figu­rant, le CES ne peut que sou­tenir les efforts néces­saires d'une coordi­nation en­core ren­forcée et d'une rationali­sa­tion supplé­men­taire des diffé­rents processus commu­nau­taires.

En par­ti­cu­lier et en vue de créer un vé­ri­table modèle éco­nomique et social euro­péen, qui com­bine effi­cacité éco­nomique et soli­darité sociale et qui repose sur des processus commu­nau­taires effi­ci­ents, le CES entend dé­jà main­te­nant ex­pri­mer son sou­tien à la future prési­dence luxem­bourgeoise qui, en vue de l'exa­men à mi-par­cours de la stratégie de Lis­bonne au pre­mier sep­tembre 2005, est ap­pelée à s'at­te­ler à cette tâche aussi difficile que néces­saire.

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 13 mai 2004

ANNEXE 1

Extrait des recommandations sur les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté 2003-2005

11. Extrait de la Recommandation du Conseil en date du 26 juin 2003 sur les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté

(période 2003-2005)

doc. référence: 2003/555/CE

I. Orientations générales des politiques économiques

II. Orientations de politiques économiques par pays – 9. Luxembourg

CONSEIL

RECOMMANDATION DU CONSEIL

en date du 26 juin 2003

**sur les grandes orientations des politiques économiques des États membres
et de la communauté
(pour la période de 2003 à 2005)**

(2003/555/CE)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et en particulier son article 99,
paragraphe 2,

vu la recommandation de la Commission,

vu le débat qu'a tenu le Conseil européen les 19 et 20 juin 2003,

considérant qu'une résolution sur la recommandation de la Commission a été
adoptée par le Parlement
européen,

RECOMMANDE:

SOMMAIRE

| | <i>Page</i> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| I. Orientations générales des politiques économiques | 3 |
| 1. Atteindre l'objectif stratégique de Lisbonne - La contribution de la politique économique | 3 |
| 2. Renforcer l'économie de l'Union européenne | 3 |
| 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 | 5 |
| 2.3. Renforcer le caractère durable de la croissance | 8 |
| 3. Les défis propres à la zone euro | 11 |
| II. Orientations des politiques économiques par pays | 14 |
| 1. Belgique | 14 |
| 2. Danemark | 17 |
| 3. Allemagne | 19 |
| 4. Grèce | 23 |
| 5. Espagne | 26 |
| 6. France | 29 |
| 7. Irlande | 32 |
| 8. Italie | 34 |
| 9. Luxembourg | 38 |
| 10. Pays-Bas | 40 |
| 11. Autriche | 42 |
| 12. Portugal | 45 |
| 13. Finlande | 48 |
| 14. Suède | 50 |
| 15. Royaume-Uni | 52 |

I. ORIENTATIONS GÉNÉRALES DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES

1. ATTEINDRE L'OBJECTIF STRATÉGIQUE DE LISBONNE - LA CONTRIBUTION DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

L'Union européenne 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, l'économie mondiale a dû faire face à diverses incertitudes qui assombrissent les perspectives économiques, à court terme certainement, mais aussi peut-être à moyen terme.

À Lisbonne, l'Union européenne 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»**. L'environnement économique mondial actuel rend encore plus nécessaire une mise en œuvre rapide de la stratégie de Lisbonne. Pour assurer le succès de la mise en œuvre de cette stratégie, 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 (GOPE), tout en tenant compte des exigences à court terme, mettent l'accent sur la contribution que les politiques économiques pourront apporter au programme de Lisbonne au cours des trois années à venir.** Conformément à l'accord sur la rationalisation et aux conclusions du Conseil européen de printemps de Bruxelles, les GOPE se concentrent sur les questions clés des politiques économiques et les priorités pour les trois prochaines années. Elles sont au cœur de l'effort de coordination des politiques économiques sur lequel repose la gouvernance économique dans l'Union européenne et ses États membres. Les orientations témoignent de la reconnaissance par l'Union européenne 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 et une réforme des systèmes de l'emploi constituent des éléments essentiels pour l'augmentation de la productivité et 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 également 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, les États membres doivent aussi appliquer intégralement les lignes directrices pour l'emploi et les

recommandations associées, qui selon le traité (article 128, paragraphe 2) doivent être compatibles avec les GOPE.

Les orientations générales des politiques économiques décrites dans la première partie s'appliquent à tous les États membres et à la Communauté. La première partie comprend également une section présentant les défis spécifiques de la zone euro. 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. Même si les nouveaux États membres sont invités à mener leurs politiques économiques selon ces orientations, 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'ÉCONOMIE DE L'UNION EUROPÉENNE

La croissance économique s'avère être nettement plus faible que prévu. La croissance du produit intérieur brut (PIB) est restée atone en 2002 et les indicateurs à court terme ne laissent prévoir aucune amélioration en 2003. Au-delà de l'impact des tensions géopolitiques récentes et de la décélération de la demande extérieure, la faiblesse de la croissance s'explique par une résistance insuffisante aux chocs. La baisse des prix du pétrole, l'allègement des tensions géopolitiques qui a suivi la fin du conflit en Iraq, la reprise des marchés financiers et l'amélioration des conditions financières viennent renforcer les bases d'une reprise de la croissance durant la seconde moitié de 2003. Toutefois, le rythme de cette reprise sera vraisemblablement affecté par la hausse persistante du chômage et par la faiblesse des bilans des entreprises financières et non financières.

L'emploi a bien résisté au ralentissement de l'activité jusqu'à la fin de 2002 mais, dans la mesure où la situation du marché du travail ne reflète l'évolution conjoncturelle qu'avec un certain retard, une certaine détérioration des perspectives d'emploi est probable en 2003. En outre, l'adaptation 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. À cet égard, il apparaît que des rigidités empêchent toujours des ajustements rapides. Dans une perspective future, la décélération des coûts unitaires du travail devrait permettre au taux d'inflation de passer sous la barre des 2 %.

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. Pour soutenir avec efficacité la mise en œuvre et le contrôle des politiques, il est indispensable de disposer de statistiques macroéconomiques et d'outils d'analyse de la plus haute qualité.

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 croissance 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. Pour se projeter dans le futur, entreprises comme particuliers doivent avoir l'assurance que tout est fait pour assurer la stabilité des prix et des finances publiques saines. Le maintien de conditions macroéconomiques saines dépend des politiques poursuivies par les banques centrales et les gouvernements et de l'évolution des salaires.

Conformément à leur mandat, **les autorités monétaires veillent à la stabilité des prix**. Conformément au traité et sans préjudice de la stabilité des prix, le Système européen de banques centrales (SEBC) doit soutenir les politiques économiques générales dans la Communauté.

Les politiques budgétaires doivent continuer à s'inscrire dans le cadre d'une stratégie orientée à moyen terme, globale et favorisant la croissance. 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 tout en évitant les déficits excessifs et en assurant une consolidation structurelle afin d'atteindre des positions budgétaires, corrigées des variations conjoncturelles, proches de l'équilibre ou excédentaires. Il convient à cette fin de renforcer la coordination des politiques budgétaires conformément au rapport du Conseil du 7 mars 2003, qui a été approuvé par le Conseil européen de printemps.

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 qui permettent 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.

Les États membres devraient en particulier:

- 1) atteindre ou conserver des positions budgétaires proches de l'équilibre ou excédentaires sur tout le cycle conjoncturel; les pays dont le déficit excède la position proche de l'équilibre ou excédentaire prévue par le pacte de stabilité et de croissance doivent améliorer leur position corrigée des variations conjoncturelles et les pays accusant des déficits excessifs doivent y remédier conformément au pacte de stabilité et de croissance;
- 2) sous réserve de cette obligation, éviter de mener des politiques procycliques de nature à empêcher les stabilisateurs automatiques de jouer de manière

symétrique sur l'ensemble du cycle. Cela est particulièrement important lorsque les conditions de croissance deviennent favorables.

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. Il importe en particulier de:

- 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 coûts salariaux 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, cela afin de permettre aux entreprises d'accroître les investissements créateurs d'emplois. Il importe aussi d'encourager le dialogue macroéconomique dans le cadre de politiques salariales orientées vers la productivité.

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'Union européenne. Pour créer un maximum de synergies, il est préférable qu'elles soient mises en œuvre de la manière la plus large et coordonnée possible. En introduisant plus de souplesse dans l'économie, elles favorisent la stabilité macroéconomique et la résistance aux chocs. De plus, les réformes structurelles afférentes à plusieurs domaines, surtout si elles sont menées de front, peuvent générer des bénéfices substantiels et des coûts d'ajustement moindres même à relativement court terme si elles exploitent les synergies. 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 sont disponibles.

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

Les ressources humaines demeurent largement sous-utilisées dans l'Union européenne 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'Union européenne qu'aux États-Unis d'Amérique, c'est en grande partie parce que la proportion de personnes - par rapport à l'ensemble de la population en âge de travailler - occupant un emploi y est moindre et que celles-ci travaillent moins longtemps. C'est pourquoi les réformes du marché du travail qui ont pour effet d'augmenter l'offre de main-d'œuvre et de permettre aux marchés du travail de mieux s'adapter à des conditions économiques changeantes sont très importantes pour les économies de l'Union européenne. Ces réformes doivent **faire en sorte qu'il soit 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 souvent découragées par les taux marginaux d'imposition effective élevés et par la perspective d'un retrait des prestations.

De surcroît, l'insuffisance de structures d'accueil des enfants rend encore plus difficile la recherche d'un emploi, en particulier pour les femmes. 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 par trop restrictives du marché du travail bénéficient aux employés en place, mais au détriment de ceux qui sont en marge du marché du travail parce qu'elles rendent plus coûteuses pour les entreprises l'embauche de nouveaux effectifs, augmentant ainsi encore le risque pour ces personnes de devenir des chômeurs de longue durée. Un assouplissement des éléments trop restrictifs de la législation sur la protection de l'emploi, une amélioration de la réglementation et une organisation du travail plus souple - développant le temps partiel pour ceux qui le souhaitent 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, l'intégration des travailleurs migrants sur le marché du travail sera déterminante.

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'Union européenne ont fixé 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'Union européenne. La réalisation de ces objectifs constituerait une étape importante vers la voie vers l'objectif global d'un taux d'emploi de 70 % d'ici à 2010. La hausse des taux d'emploi contribuerait directement à relever le taux de croissance. Elle constitue également un élément de la stratégie en trois volets permettant de faire face aux implications budgétaires du vieillissement démographique. Pour atteindre ces objectifs, il est indispensable de s'attaquer aux racines profondes du chômage élevé et du faible taux d'activité dans l'Union européenne. 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 de rendre encore plus efficace 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 plus en détail les questions

relatives à l'emploi. 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 effective trop élevés de manière à réduire les trappes à chômage et à pauvreté et à augmenter le rendement du capital humain, réduire les facteurs liés aux régimes d'imposition et de prestations ayant un effet dissuasif sur l'offre et la demande pour les bas salaires. Améliorer la conception et l'application des régimes de prestations afin d'encourager l'emploi, examiner la structure des taux de remplacement, s'attaquer au niveau, à la durée et/ou aux critères d'éligibilité des prestations, conformément aux recommandations du rapport annuel du Comité permanent de l'emploi (CPE) pour 2003 sur les réformes structurelles, 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) tout en respectant le rôle des partenaires sociaux selon les pratiques nationales, revoir les réglementations du marché du travail, notamment en assouplissant la législation par trop restrictive sur la protection de l'emploi et en s'attaquant à celles relatives aux contrats de travail et à la législation sur la protection de l'emploi, et promouvoir une organisation plus souple du travail (voir aussi le point 3 des lignes directrices pour l'emploi);
- 7) promouvoir la mobilité de l'emploi, tant géographique (à l'intérieur des pays et entre les pays) 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 3 et 4 des lignes directrices pour l'emploi);
- 8) assurer la mise en œuvre de politiques actives du marché du travail efficaces et prêtant une attention particulière aux personnes qui ont le plus de difficultés sur le marché du travail, sur la base d'évaluations d'impact rigoureuses (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'Union européenne 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 et stimule l'investissement. Dans les services publics, il atténue la pression des coûts et élève le niveau de la qualité à niveau de financement égal. Pour accroître la productivité, il est nécessaire de tirer tous les bénéfices de la mise en place du marché intérieur, d'investir de manière rentable 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 et rendre plus efficace **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 grâce à l'investissement et à une plus grande efficacité de la formation 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 ainsi que celle des mesures permettant d'accroître l'offre de main-d'œuvre et à promouvoir le vieillissement actif sont discutées 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 favorables à la croissance et rentables, le capital humain et la connaissance, dans le respect des contraintes budgétaires globales, et en recherchant un effet de levier plus grand de l'aide publique à l'investissement privé. En particulier, les investissements dans les infrastructures européennes clés, comme les réseaux transeuropéens, sont en tête des priorités à traiter au niveau européen. 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 base 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, d'assurer aux entreprises de l'Union européenne l'égalité des conditions de concurrence, 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. En particulier, il convient d'exploiter les possibilités offertes par l'ouverture totale des marchés pour stimuler la croissance et l'emploi dans le secteur des services. La Commission a présenté 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.

Parallèlement, la diffusion accrue de la connaissance et de l'innovation dans tous les États membres peut donner une forte impulsion au taux de croissance potentiel à long terme de l'Union européenne. Dans cette perspective, les politiques visant à mieux intégrer les systèmes nationaux d'innovation et d'éducation peuvent jouer un rôle important.

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

- 9) encourager la concurrence sur les marchés des biens et des services, notamment: i) en améliorant le taux de transposition des directives du marché intérieur conformément aux objectifs convenus 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 assurant l'indépendance effective des autorités de concurrence et de régulation et en leur accordant des compétences et des ressources adéquates; iv) en poursuivant les efforts destinés à réduire le niveau global des aides d'État et à réorienter 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 au sein de l'Union européenne élargie et en garantissant l'universalité, la haute qualité et l'efficacité des services d'intérêt général;
- 10) accélérer l'intégration des marchés de capitaux de l'Union européenne, 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'Union européenne 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 petites et moyennes entreprises (PME) en allégeant le fardeau administratif pesant sur les entreprises, en simplifiant le régime de l'impôt des sociétés, en améliorant et simplifiant l'environnement réglementaire, notamment les mécanismes d'entrée et de sortie, et en améliorant l'accès des petites et moyennes entreprises aux sources de financement, notamment au capital-risque;
- 12) parvenir à un accord sur des mesures destinées à renforcer le 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 coopération transsectorielle et transfrontalière en ce qui concerne la surveillance financière et la gestion des crises financières;

- 13) prendre des mesures actives pour promouvoir l'investissement dans la connaissance, les nouvelles technologies et l'innovation et progresser vers l'objectif d'une dépense totale de recherche et développement (R & D) représentant 3% du PIB: i) en développant un cadre favorable à la R&D et à l'innovation par la poursuite de la mise en œuvre des réformes structurelles sur les marchés des produits, des capitaux et du travail; ii) en développant le cadre institutionnel et la protection de la propriété intellectuelle, notamment la création d'un brevet communautaire abordable et présentant toutes les garanties juridiques; iii) en favorisant la mise en réseau et le transfert des connaissances par la création de liens science-industrie et par la mobilité des chercheurs; iv) en favorisant l'accès et l'utilisation des TIC en s'inspirant du plan d'action e-Europe 2005; v) en facilitant le développement du système de navigation par satellites Galileo, et vi) 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 d'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 des investissements favorables à la croissance et rentables dans le capital physique et humain et dans la connaissance, tout en respectant les contraintes budgétaires globales; ii) en améliorant l'efficacité du secteur public, 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; iii) en établissant un cadre adéquat pour les initiatives conjointes des secteurs publics et privés, adoptant les nouvelles technologies, l'externalisation, la concurrence dans les marchés publics; iv) en veillant à ce que les structures fiscales favorisent la création d'emploi et l'investissement de manière à renforcer le potentiel de croissance.

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 et aux synergies entre ces questions 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.

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

Le vieillissement de la population 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. Dans ce contexte, l'impact de l'immigration doit être examiné de manière plus approfondie.

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 par conséquent d'accorder une plus grande importance aux *ratios* de la **dette publique** dans le processus de surveillance budgétaire. Si l'on veut que la réduction de la dette contribue de manière notable à couvrir les coûts budgétaires liés au vieillissement de la population, il est essentiel d'arriver à une situation budgétaire en équilibre, conformément aux exigences en la matière, et, dans certains cas, de dégager des excédents; cet objectif doit s'inscrire dans le cadre d'une stratégie ambitieuse sur trois fronts pour faire face aux conséquences budgétaires à long terme du vieillissement.

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 de mettre pleinement à profit le **temps qui reste** avant que les effets du vieillissement démographique ne se fassent ressentir plus sérieusement.

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 une réduction suffisante du *ratio* de la dette pour 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 et relever l'âge du départ effectif à la retraite en modifiant d'une manière aussi peu coûteuse que

possible 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 attendue et à de nouvelles augmentations de l'espérance de vie, notamment par un meilleur ajustement des prestations sur les cotisations. Introduire des éléments de capitalisation et, si nécessaire, améliorer l'accès aux régimes de retraite complémentaires, dont les régimes par capitalisation, et assurer la viabilité des prestations correspondantes grâce à des cadres réglementaires appropriés et à une saine gestion, de manière à ce que les régimes de retraite par capitalisation publics et privés puissent offrir des retraites avantageuses, abordables, transférables et assurées, tout en renforçant le lien 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 tout en veillant à ce que les régimes de retraite stimulent l'offre d'emploi (voir aussi les points 5 et 8 des lignes directrices pour l'emploi).

La Communauté devrait appliquer, au même titre que les États membres une stricte discipline budgétaire, et ce, dans toutes les catégories de perspectives financières, dans le respect de l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire.

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 apportent 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 assurant des conditions sociales appropriées et 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 plus en détail dans les lignes directrices pour l'emploi et dans le processus d'inclusion sociale.

Les succès en matière de rattrapage et de création d'emplois dépendront des conditions générales saines offertes à l'activité et à l'investissement du secteur privé. Cela suppose entre autres un environnement concurrentiel pour les entreprises, la stabilité au niveau macroéconomique et une offre adéquate de moyens de production, notamment une main-d'œuvre qualifiée et la technologie. Une mise en œuvre réussie des politiques définies dans les différentes parties du

présent document devrait donc 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 réels 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 et réorienter les efforts en matière d'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'Union européenne 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 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 réels 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 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, notamment ceux qui reçoivent un soutien provenant de sources de l'Union européenne, 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 gestion efficace des ressources naturelles

Pour contribuer à accroître le bien-être des populations, présentes et futures, **la croissance économique devra à l'avenir aller de pair avec le développement durable**. 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, les citoyens et les États membres sont ainsi encouragés à s'adapter et à rechercher des solutions innovantes. De cette façon, les technologies environnementales pourront contribuer à la croissance et à l'emploi.

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, d'une part, la croissance économique et, d'autre part, la dégradation de l'environnement et la consommation des ressources naturelles. Un environnement durable nécessitera 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.** Cependant, l'intervention des pouvoirs publics devra être proportionnée et ciblée et tenir compte de facteurs tels que les effets distributifs et la compétitivité des entreprises.

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 en faveur des sources d'énergie non renouvelables. 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 aux moindres coûts à un dosage et à un niveau de consommation énergétique plus durables, en vue de favoriser l'efficacité énergétique, d'augmenter en même temps la part de l'énergie renouvelable et de 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 d'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 Communauté européenne. Pour les secteurs non couverts par les échanges de

droits d'émission, concevoir de nouvelles politiques et mesures et mettre en œuvre immédiatement celles qui existent. Mettre en place des systèmes rendant compte de ces politiques et mesures et de leurs effets possibles sur les émissions. Prendre des mesures pour atteindre les objectifs fixés par les Conseils européens ultérieurs, notamment en ce qui concerne l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables et les biocarburants.

3. LES DÉFIS PROPRES À LA ZONE EURO

La croissance dans la zone euro, qui paraissait encore forte en 2000, s'est ralentie lorsque l'économie mondiale s'est trouvée en perte de vitesse dans un contexte d'incertitudes mondiales et de baisse du prix des actifs: la demande intérieure 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. Dans ce contexte, la croissance a été inférieure à ce qu'elle aurait pu être. En outre, le niveau actuel de croissance potentielle dans la zone euro rend plus difficile le maintien durable d'une croissance vigoureuse.

La croissance économique dans la zone euro devrait progressivement se reprendre au fur et à mesure que s'effacera l'effet des chocs récents. Les perspectives économiques dépendent d'un certain nombre d'hypothèses concernant le type et la date de matérialisation éventuelle des divers risques. Des facteurs positifs apparaissent déjà, notamment la baisse des prix du pétrole et de l'inflation. Les prévisions tablent cependant sur une croissance encore très faible en 2003, la reprise ne gagnant en vigueur qu'à partir du second semestre de 2003 pour s'accélérer en 2004.

Les défis auxquels sera confrontée la zone euro seront les suivants:

- renforcer la croissance potentielle,
- veiller à l'équilibre des politiques macroéconomiques,
- surveiller les écarts d'inflation,
- renforcer la coordination des politiques économiques.

Renforcer la croissance potentielle

Les réformes structurelles sont indispensables pour faire face aux défis que doit relever la zone euro, en particulier pour renforcer la confiance et augmenter le potentiel de croissance. En introduisant davantage de souplesse dans l'économie, elles contribueront à la stabilité macroéconomique. En outre, si des réformes structurelles menées dans différentes régions sont mises en œuvre ensemble, elles peuvent procurer des avantages importants et réduire les coûts d'ajustement.

Veiller à l'équilibre des politiques macroéconomiques

À court terme, le dosage des politiques dans la zone euro devra soutenir la reprise économique tout en préservant la viabilité à long terme et la stabilité. Dans la conjoncture actuelle, il est essentiel que la politique menée parvienne à renforcer la confiance des consommateurs et des investisseurs, ce qui suppose de rester attaché à assurer la stabilité à moyen terme.

À moyen terme, la politique budgétaire devra s'assurer que les positions budgétaires sont compatibles avec la nécessité, d'une part, de se préparer à l'impact du vieillissement démographique et, d'autre part, de rechercher un dosage dans la composition des dépenses et recettes publiques qui favorise la croissance.

Conformément au mandat conféré par le traité, le SEBC veille à la stabilité des prix et, sans nuire à cet objectif, soutient par son action les politiques économiques générales menées dans la Communauté.

Surveiller les écarts d'inflation

Les écarts d'inflation entre les États membres existent dans toute union monétaire. C'est par leur truchement qu'ont lieu les variations nécessaires des prix relatifs entre pays en l'absence de taux de change. La dispersion récente des taux d'inflation dans la zone euro est en grande partie l'expression de la diversité des économies nationales et des taux de croissance internes.

Certains différentiels d'inflation peuvent cependant être l'expression d'un dysfonctionnement des marchés des produits et du travail ou être dus à des politiques inappropriées. Par conséquent, les écarts de taux d'inflation doivent être surveillés et, s'ils sont indésirables, les États membres doivent s'y attaquer en recourant aux moyens dont ils disposent.

Renforcer la coordination des politiques économiques

L'euro, la balance des paiements de la zone euro et la stabilité des prix dans la zone euro 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 de mener des politiques économiques stimulant une croissance non inflationniste. 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 la mettant en œuvre d'une manière transparente et prévisible. L'accent devrait être mis davantage sur la mise en œuvre. 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 économiques entre les instances de décision de la zone euro et d'organiser un dialogue permanent et fructueux. L'association des partenaires sociaux dans le cadre du dialogue macroéconomique joue également un rôle important. À l'échelle internationale, l'importance croissante de la zone euro rend aussi indispensable une plus grande visibilité et un renforcement des mécanismes de coordination pertinents afin qu'elle puisse faire entendre sa voix dans les différentes enceintes 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.

Les instances de décision au niveau national sont invitées à:

- 24) contribuer à un dosage des politiques économiques qui soit compatible 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;
- 25) maintenir des positions budgétaires, corrigées des variations conjoncturelles, proches de l'équilibre ou excédentaires tout au long du cycle économique et, tant que cet objectif n'est pas atteint, prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir une amélioration annuelle d'au moins 0,5 % du PIB de la position budgétaire corrigée des variations conjoncturelles. Les pays accusant des déficits excessifs doivent y remédier conformément au traité;
- 26) analyser les causes des écarts de taux d'inflation pour identifier les cas où ils sont indésirables, afin que les États membres s'y attaquent en recourant aux moyens dont ils disposent;
- 27) approfondir l'analyse et la discussion sur les évolutions économiques et les priorités à respecter, y compris le cas échéant le dosage des politiques économiques et l'échange d'informations, se concentrer davantage sur la mise en œuvre et renforcer la représentation externe de la zone euro sur le plan de la communication et de la visibilité;
- 28) 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. L'intensification des réformes structurelles contribuera aussi à relever le potentiel de croissance.

II. ORIENTATIONS DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES PAR PAYS

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 entreprises 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'Union européenne, 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 entreprises 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. Mettre davantage l'accent sur les petites et moyennes entreprises, tout en renforçant des secteurs clés comme les services financiers et en diversifiant encore l'économie, entre autres en facilitant l'investissement direct étranger, permettrait de contribuer à réduire cette dépendance et à accroître les taux d'activité ainsi que les taux d'emploi.

Recommandations particulières au Luxembourg

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.

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 détaillée. En vue de renforcer le potentiel de croissance, il est spécialement important pour le Luxembourg de relever les taux d'activité et d'emploi qui restent bas, en particulier pour les 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 entreprises 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 à faciliter la création de PME et d'aider celles-ci à accéder au capital-risque (OG 11).

**12 Extrait de la Recommandation de la Commission
concernant l'actualisation pour 2004 des
grandes orientations des politiques
économiques des Etats membres
et de la Communauté**

(période 2003-2005)

RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

**concernant l'actualisation pour 2004 des grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté
(période 2003-2005)**

(présentée conformément à l'article 99, paragraphe 2, du traité CE)

TABLE DES MATIERES

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| I. Orientations générales des politiques économiques | 3 |
| 1. La stratégie actuelle demeure valable | 3 |
| 2. Le contexte économique s'améliore | 4 |
| 3. Intégrer les dix nouveaux États membres dans les GOPE 2003-05 | 5 |
| 3.1 Des politiques macroéconomiques axées sur la croissance et la stabilité | 6 |
| 3.2 Des réformes économiques visant à renforcer le potentiel de croissance de l'Europe | 7 |
| 3.3 Renforcer le caractère durable de la croissance | 10 |
| II. Orientations des politiques économiques par | 12 |
| 1. Belgique | 12 |
| 2. Danemark | 12 |
| 3. Allemagne | 12 |
| 4. Grèce | 13 |
| 5. Espagne | 14 |
| 6. France | 14 |
| 7. Irlande | 15 |
| 8. Italie | 15 |
| 9. Luxembourg | 16 |
| 10. Pays-Bas | 16 |
| 11. Autriche | 17 |
| 12. Portugal | 17 |
| 13. Finlande | 18 |
| 14. Suède | 18 |
| 15. Royaume-Uni | 18 |
| 16. Chypre | 19 |
| 17. République tchèque | 22 |
| 18. Estonie | 27 |
| 19. Hongrie | 31 |
| 20. Lettonie | 36 |
| 21. Lituanie | 41 |
| 22. Malte | 46 |
| 23. Pologne | 50 |
| 24. Slovaquie | 56 |
| 25. Slovénie | 60 |

I. ORIENTATIONS GENERALES DES POLITIQUES ECONOMIQUES

1. LA STRATEGIE ACTUELLE DEMEURE VALABLE

Le 26 juin 2003, le Conseil a adopté une recommandation sur les grandes orientations des politiques économiques (GOPE) des États membres et de la Communauté pour la période 2003-2005.¹ Ces orientations définissent la stratégie de politique économique à moyen terme de l'UE, et mettent l'accent sur la contribution que les politiques *économiques* peuvent apporter à la réalisation de l'objectif stratégique de Lisbonne. Elles s'articulent autour de trois idées force:

- des politiques macroéconomiques axées sur la croissance et la stabilité;
- le renforcement du potentiel de croissance de l'Europe par des réformes économiques;
- le renforcement du caractère durable de la croissance.

Se fondant sur les résultats de la première évaluation des suites données aux GOPE 2003-05, tels que présentés dans le rapport de mise en oeuvre², ainsi que sur les orientations du Conseil européen du printemps 2004, la présente recommandation actualise et complète la stratégie actuelle. Aucun ajustement majeur des politiques justifiant de modifier les orientations générales n'est jugé nécessaire. L'accent est mis, dans cette mise à jour, sur l'intégration des dix nouveaux États membres dans le cadre existant de coordination des politiques économiques.

Cette première partie de la recommandation contient un certain nombre de considérations relatives à l'application aux nouveaux États membres des orientations générales énoncées dans les GOPE 2003-2005. Ces orientations générales restent toutes valables et demeurent inchangées. Elles s'appliquent à tous les États membres ainsi qu'à la Communauté. Afin de compléter la stratégie existante, la partie II présente, quant à elle, des recommandations spécifiques adressées à chacun des 10 nouveaux États membres. Elle inclut aussi une mise à jour des notes par pays concernant l'Allemagne, la Grèce, la France, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni pour tenir compte des ajustements apportés aux politiques budgétaires.

1 Recommandation au Conseil, du 26 juin 2003, sur les grandes orientations des politiques économiques des États membres et de la Communauté (pour la période 2003-05), 2003/555/CE, publiée au Journal officiel n° L 195/1 du 1er août 2003.

2 Communication de la Commission intitulée «Premier rapport sur la mise en oeuvre des grandes orientations de politique économique 2003-05», COM(2004)20 final, adoptée le 21 janvier 2004.

2. LE CONTEXTE ECONOMIQUE S'AMELIORE

Soutenue par une amélioration générale du contexte international, la reprise économique a fini par s'installer dans l'UE. La croissance du PIB s'est progressivement renforcée depuis l'adoption des GOPE durant l'été 2003, les exportations jouant un rôle moteur au début du processus, malgré l'appréciation de l'euro. Les conditions sont également réunies pour un redressement de la demande intérieure: la confiance est en hausse parmi les entreprises et les consommateurs, les taux d'intérêt sont à un point bas historique et le cours des actions remonte. Dans ce contexte, les prévisions économiques du printemps 2004 tablent sur la poursuite de la reprise et sur le fait que la croissance atteindra son niveau potentiel vers la fin de 2004. Il importe de consolider ces premiers acquis. En décembre 2003, le Conseil européen a approuvé le lancement d'une action ciblée visant à promouvoir une croissance durable.

On s'attend à ce que l'inflation tombe en deçà de 2% au cours de l'année 2004 et continue de régresser en 2005. Le relèvement des prix administrés et celui des impôts indirects feront certes pression à la hausse en 2004, mais la disparition des effets temporaires des augmentations passées de certains prix alimentaires jouera en sens inverse. De la même façon, l'appréciation de l'euro freinera la hausse des prix. Elle a déjà permis par exemple d'absorber en grande partie l'augmentation des prix du pétrole exprimés en dollars. Comme on s'attend en outre au maintien de la modération salariale à moyen terme et à un redressement cyclique de la productivité de la main-d'œuvre, la croissance des coûts de main-d'œuvre unitaires nominaux pourrait nettement fléchir, ce qui contribuerait à la stabilité des prix.

Le marché du travail tend à refléter avec un certain retard l'évolution de la situation économique. Après avoir stagné en 2003, l'emploi devrait donc bénéficier du renversement de tendance et du redémarrage général de l'activité qui s'est dessiné durant la seconde moitié de l'année passée. Cependant, étant donné le caractère graduel de cette reprise, il ne devrait connaître qu'une progression modeste cette année avant de s'améliorer plus nettement en 2005.

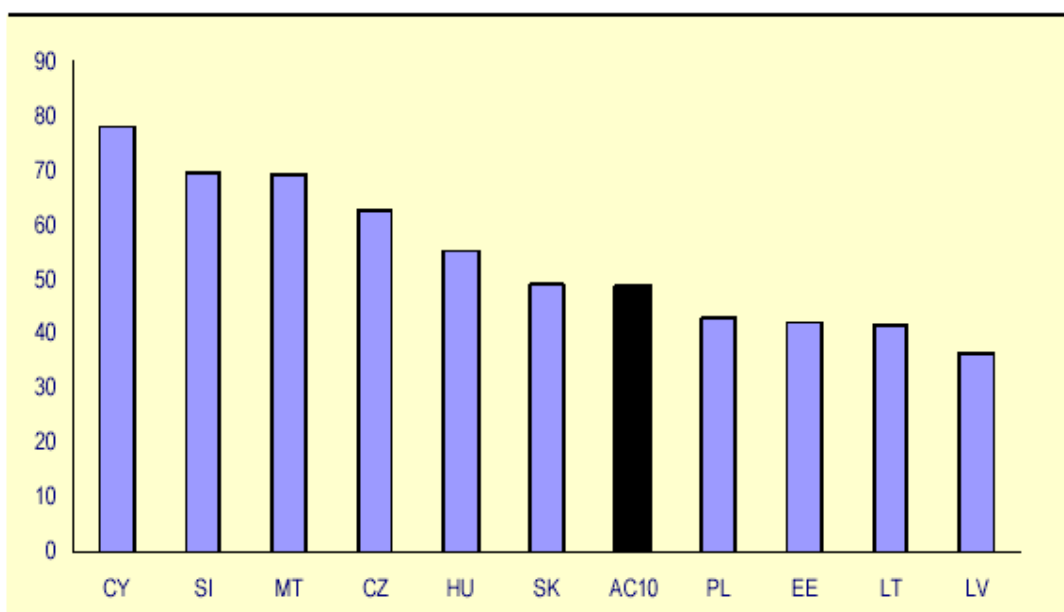
D'une manière générale, la situation économique évolue conformément aux attentes qui prévalaient lors de l'adoption de la stratégie de politique économique à moyen terme: l'activité redémarre, bien qu'à un rythme modéré, et les perspectives pour 2004-05 ne laissent pas entrevoir de déséquilibre macroéconomique nécessitant un changement de cap. En même temps, les prévisions illustrent la lenteur persistante de la capacité d'ajustement de l'économie communautaire et le faible niveau de sa croissance potentielle. Il est par conséquent essentiel de tirer pleinement parti de l'amélioration des conditions économiques pour progresser de manière décisive dans l'adoption des mesures de réforme structurelle et combler le retard pris en la matière. Le redressement actuel de l'activité pourrait être encore stimulé par l'adoption de politiques macroéconomiques saines et une mise en oeuvre déterminée de toutes les réformes propres à renforcer la croissance décrites dans les GOPE 2003-05.

3. INTEGRER LES DIX NOUVEAUX ÉTATS MEMBRES DANS LES GOPE 2003-05

L'adhésion de Chypre, de la République tchèque, de l'Estonie, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Lituanie, de Malte, de la Pologne, de la Slovaquie et de la Slovénie le 1er mai 2004 constituera un événement majeur dans l'histoire de l'Union.

L'élargissement insufflera un nouveau dynamisme économique, dont les effets multiples se renforceront mutuellement. Le potentiel de croissance des nouveaux Etats membres est estimé à 4% par an environ, eu égard notamment aux solides progrès accomplis ces dernières années en matière de réformes structurelles et institutionnelles. Le marché intérieur se verra étendu à 455 millions de citoyens. En même temps, malgré les progrès récents, il ne faut pas perdre de vue que leur situation de départ est différente, et que ces pays ne représenteront à eux tous, dans un premier temps, que 5% du PIB de l'Union. Avec des niveaux de revenu inférieurs à la moitié de ceux de l'UE-15 en moyenne, le principal défi consistera pour eux à réaliser une convergence réelle à long terme, en même temps que nominale à court et moyen terme.

Graphique 1: PIB par habitant, 2003 (UE-15=100)



Source: Services de la Commission (Eurostat, indicateurs structurels).

Les problèmes structurels auxquels font face les nouveaux États membres ne diffèrent pas fondamentalement de ceux que rencontrent les membres actuels, même si certains sont plus astreignants.³ La stratégie de politique économique

3 Économie européenne, Occasional Paper n° 4, «Key structural challenges in the acceding countries: the integration of acceding countries into the Community's economic policy co-ordination processes», Comité de politique économique, juillet 2003.

actuelle apparaît donc globalement appropriée. Il est crucial, étant donné l'ampleur des défis que ces pays doivent surmonter, de trouver un juste équilibre entre les différentes exigences. Par exemple, n'ayant pas encore achevé leur transition structurelle vers une économie de marché moderne axée sur les services, la plupart des pays adhérents doivent poursuivre des politiques favorisant une convergence réelle. L'UE participera de manière importante à ce processus en investissant dans les régions en retard par l'intermédiaire de ses fonds structurels et de cohésion ainsi que de la Banque européenne d'investissement. Cependant, les budgets nationaux devront eux aussi pourvoir aux besoins de financement importants liés à la nécessité de moderniser la base de capital physique et humain, et il appartiendra aux responsables des finances publiques de faire face aux pressions sur les dépenses résultant de l'achèvement des réformes de transition, sans enfreindre la discipline budgétaire. Parallèlement, étant donné qu'ils démarrent en moyenne avec un déficit budgétaire de quelque 6% du PIB, ces pays devront impérativement procéder au nécessaire assainissement de leurs finances publiques afin d'asseoir leur stabilité macroéconomique.

Les sections qui suivent passent en revue la stratégie actuelle de politique économique en mettant l'accent sur les orientations générales ou les domaines qui, compte tenu des circonstances propres à la plupart des pays adhérents, pourraient justifier un allongement de la période d'ajustement. Il faut souligner que les différences sont sensibles d'un pays adhérent à l'autre. Tenant compte de ces écarts, tant sur le plan des résultats économiques que des perspectives, des structures et des institutions, la partie II de la présente mise à jour formule un certain nombre de recommandations spécifiques à l'attention de chacun de ces pays.

3.1 Des politiques macroéconomiques axées sur la croissance et la stabilité

Des politiques macroéconomiques saines contribuent de manière essentielle à soutenir la croissance et l'emploi et à préserver la stabilité des prix. À l'instar des États membres actuels, les nouveaux adhérents devraient viser une expansion équilibrée tirant pleinement parti du potentiel de croissance. En outre, dans la plupart de ces pays, les politiques macroéconomiques devront aussi servir d'appui à l'achèvement de la transition structurelle vers une économie plus axée sur les services.

Les nouveaux États membres devront rechercher une synergie puissante entre les nécessaires réformes structurelles et les politiques macroéconomiques qui fondent la stabilité. Les régimes de taux de change, qui constituent un volet important du cadre général de politique économique et monétaire, devraient être orientés vers la réalisation d'une convergence réelle ainsi que d'une convergence nominale durable. La participation au MCE II, un certain temps après l'adhésion, devrait faciliter les choses. Une politique monétaire crédible autorisera une nouvelle baisse des taux d'intérêt à long terme, propice à la fois au niveau d'investissement élevé et à l'assainissement budgétaire indispensables.

En ce qui concerne la nécessité «d'atteindre ou de maintenir des positions budgétaires saines», il importe de fixer un calendrier adéquat, qui permette de

procéder à l'assainissement budgétaire nécessaire tout en offrant une orientation budgétaire capable de soutenir la transition. La surveillance budgétaire des nouveaux États membres commencera par l'examen de leurs programmes de convergence. Une attention particulière sera prêtée aux circonstances propres à chacun, et notamment à leur situation budgétaire initiale, aux changements structurels en cours dans l'économie ainsi qu'au risque éventuel résultant de déséquilibres de la balance courante et d'une forte croissance du crédit. Il pourrait être approprié, d'un point de vue économique, de prévoir une période d'ajustement de plusieurs années dans certains cas, lorsque le déficit à corriger dépasse 3%. Cela permettrait aux nouveaux États membres d'assainir leurs finances publiques de façon viable, tout en achevant la restructuration de leur économie. D'une manière générale, l'efficacité des dépenses publiques pourrait être considérablement renforcée par leur réorientation vers des investissements rentables et porteurs de croissance dans le capital physique et humain, la recherche et l'innovation. En outre, un élargissement de l'assiette des impôts frappant le travail, ainsi qu'une amélioration du recouvrement fiscal garantissant des montants de recettes appropriés, faciliterait la réduction des taux desdits impôts (y compris celle du taux élevé des cotisations de sécurité sociale).

Tableau 1: indicateurs macroéconomiques pour 2003, pays adhérents et États membres actuels

| | PA-10 | UE-15 |
|-----------------------------------|-------|-------|
| Croissance du PIB réel (% par an) | 3,6 | 0,8 |
| Inflation (% par an) | 2,1 | 2,0 |
| Balance courante (% du PIB) | -3,7 | 0,3 |
| Chômage (%) | 14,3 | 8,0 |
| Soldes budgétaires (% du PIB) | -5,7 | -2,6 |

«PA-10» désigne les dix pays adhérents.
Source : Services de la Commission (Eurostat, indicateurs structurels)

En 2003, le déficit de la balance courante a atteint quelque 3¾ % du PIB en moyenne dans les nouveaux États membres, reflétant à la fois le processus de rattrapage en cours et l'existence d'un écart important entre l'épargne et l'investissement intérieurs. Pour certains de ces pays, par conséquent, le fait de maintenir ce déficit dans une fourchette où il est possible de se procurer des financements sains à l'extérieur constituera un défi macroéconomique majeur. À cet égard, il sera essentiel, pour réduire le déficit extérieur courant, de ne pas dévier de la rigueur budgétaire et d'éviter les mesures procycliques, car son financement pourrait s'avérer plus difficile une fois achevé le processus de privatisation.

Un environnement macroéconomique stable suppose des hausses de salaires nominales compatibles à la fois avec la stabilité des prix et les gains de productivité. Il importera aussi que la formation des salaires, dans les pays adhérents, soutienne la restructuration de l'économie, en reflétant mieux les différences de situation sur le marché du travail selon les entreprises, les secteurs,

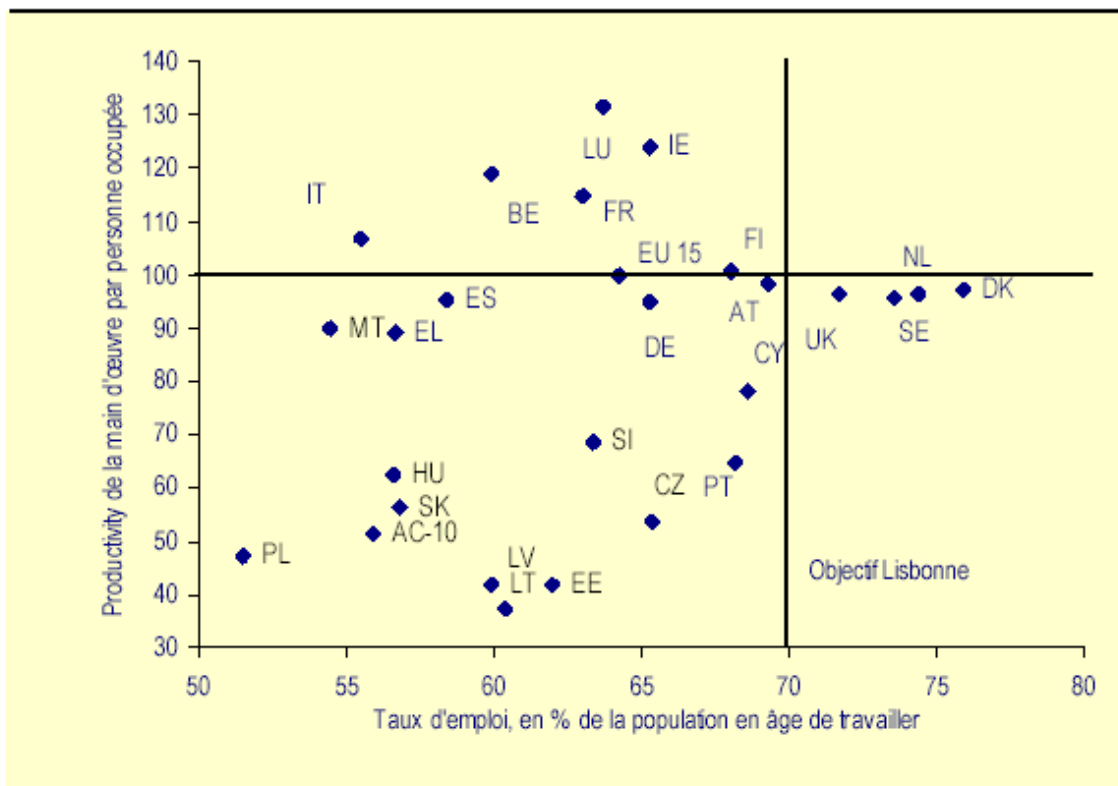
les régions et les professions. Au-delà, l'évolution des salaires réels devra renforcer la compétitivité extérieure de ces nouveaux États membres, étant donné la nécessité d'attirer les investissements directs étrangers.

3.2 Des réformes économiques visant à renforcer le potentiel de croissance de l'Europe

Le rattrapage des niveaux de revenus est un processus à long terme. Il sera crucial de resserrer l'écart à la fois en termes de taux d'emploi et de productivité entre les pays adhérents et l'UE-15. Les orientations actuelles, qui prônent «*des emplois plus nombreux et de meilleure qualité*» ainsi qu'une «*augmentation de la productivité et un plus grand dynamisme des entreprises*», doivent, pour donner le meilleur résultat, être mises en oeuvre complètement et de manière coordonnée.

Le rôle que peuvent jouer les politiques de l'emploi se reflète dans les orientations existantes, qui mettent l'accent sur la nécessité de faire en sorte que «le travail paie» et sur la réintégration dans le marché du travail, par une modulation adéquate des rémunérations, des personnes faiblement qualifiées notamment, ou qui vivent dans des zones plus pauvres. La situation sur le marché du travail est bien pire dans les pays adhérents, qui souffrent à la fois de taux d'emploi statiques ou en baisse, d'un chômage élevé (qui tend aussi à être de longue durée et qui frappe particulièrement les jeunes), d'un fort contingent d'inactifs et de secteurs informels étendus. Il sera donc essentiel que les efforts se concentrent sur un petit nombre de priorités susceptibles d'avoir l'impact le plus net sur les performances du marché du travail, à savoir veiller à ce que l'évolution des salaires réels reflète la croissance de la productivité, renforcer les incitations financières au travail en réformant les régimes de prélèvements et de prestations, améliorer la formation des ressources humaines entre autre en octroyant des facilités de formation continue et entreprendre les réformes adéquates de la réglementation du marché du travail. Les politiques dans ce secteur doivent appuyer les grands changements structurels en cours dans la composition sectorielle et régionale de l'emploi.

Graphique 2: Niveaux d'emploi et de productivité dans les États membres de l'UE et les pays adhérents (2002)



Source: Services de la Commission (Eurostat, indicateurs structurels).

Il sera essentiel pour les nouveaux États membres de renforcer simultanément leur taux d'emploi et la croissance de leur productivité (voir graphique 2). La restructuration en cours de leurs économies jouera un rôle décisif dans le relèvement du niveau généralement bas de la productivité. Le passage d'une économie spécialisée dans des domaines à faible valeur ajoutée et/ou à faible coût salarial à des activités à plus forte valeur ajoutée doit s'effectuer en tenant compte des avantages comparatifs actuels. Les progrès de l'intégration économique dans le marché intérieur et les mesures d'accompagnement visant à stimuler la concurrence devraient accélérer ce processus de restructuration. L'accroissement de la concurrence nécessite d'avancer plus rapidement dans les privatisations, de recourir moins fréquemment aux prix administrés, d'alléger la charge réglementaire et de soutenir davantage l'esprit d'entreprise. Dans ce contexte, il conviendra de renforcer la capacité des autorités centrales et locales de faire respecter la législation, notamment en ce qui concerne l'entrée et la sortie du marché pour les entreprises.

Tableau 2: Indicateurs économiques pour 2003, pays adhérents et États membres actuels

| | PA-10 | UE-15 |
|---------------------------------------------------------|-------|-------|
| PIB par habitant ¹ | 48.7 | 100 |
| Productivité par personne occupée ² | 53.6 | 100 |
| Taux d'emploi (en 2002) ³ | 55.9 | 64.3 |
| Investissements des entreprises (% du PIB) ⁴ | 17.9 | 17.2 |
| Entrées totales d'IDE (% du PIB) ⁵ | 5.0 | 4.4 |
| Dépenses de R&D (% du PIB) ⁶ | 0.83 | 1.98 |

¹ en standard de pouvoir d'achat (SPA), UE-15=100. ² PIB en SPA par personne occupée, UE-15=100. ³ Taux d'emploi total - Personnes occupées entre 15 et 64 ans, en pourcentage de la population totale du même âge, 2002. ⁴ Formation brute de capital fixe pour le secteur privé, 2002. ⁵ 2002. ⁶ Dépenses intérieures brutes de R&D, 2001.

Source: Services de la Commission (y compris Eurostat, indicateurs structurels).

La croissance de la productivité se verra également stimulée par le passage des nouveaux États membres à une économie du savoir, thème central de la stratégie de Lisbonne. De même, l'initiative européenne pour la croissance souligne l'importance capitale de l'investissement dans les réseaux et la recherche pour dynamiser la croissance, entraîner une meilleure intégration de l'Europe élargie et améliorer la productivité et la compétitivité. Pour les nouveaux États membres, la diffusion en matière de recherche-développement et les transferts de technologie sont aussi importants que l'investissement dans la R&D pour accélérer la transition vers des activités à plus forte valeur ajoutée. Le maintien d'un niveau élevé d'investissement direct étranger jouera un rôle essentiel à cet égard, de même que l'accroissement de la capacité de réaction des systèmes d'éducation et de formation à l'évolution des besoins du marché du travail.⁴ La réforme de ces systèmes faciliterait également le passage à des activités plus innovantes et à plus forte intensité de connaissances, au même titre que les investissements dans les technologies environnementales.

L'existence de marchés de capitaux développés et fonctionnant sans heurt joue un rôle important dans l'allocation de l'épargne et son acheminement vers des investissements productifs, et contribue à créer un climat de confiance. Bien qu'en expansion dans les pays adhérents depuis le début des années 1990 (tant en taille qu'en valeur), ces marchés sont encore sous-développés en général par rapport à la plupart des États membres actuels (sauf à Chypre et Malte). Une

4 Rapport intérim conjoint du Conseil et la Commission « L'éducation et la formation 2010 », adopté le 26 février 2004.

rapide intégration dans le marché intérieur des services financiers, grâce à une transposition et une application également diligentes de la totalité de l'acquis dans ce domaine, n'en sera que plus importante pour appuyer la mise en place d'un secteur financier à la fois sain et bien capitalisé, et maintenir l'égalité des conditions de concurrence entre institutions financières dans l'Union élargie. En outre, dans la plupart des nouveaux États membres, les marchés de capitaux se caractérisent par un haut niveau d'intermédiation bancaire (représentant souvent plus de 80% du total des actifs financiers en Europe centrale et dans les États baltes) et la détention de participations importantes par des banques étrangères (sauf à Chypre et en Slovaquie); plusieurs d'entre eux assistent aussi à un essor rapide d'autres intermédiaires financiers, tels que les fonds de pension (par exemple, la Pologne).

Dans ce contexte, il sera particulièrement important, pour ces pays, de continuer à renforcer leur dispositif de surveillance financière et d'améliorer la coopération transfrontalière dans ce domaine ainsi qu'en matière de gestion des crises financières.

3.3 Renforcer le caractère durable de la croissance

Les GOPE insistent beaucoup sur la nécessité de veiller à ce que la croissance soit durable dans l'UE en tenant compte des questions de durabilité économique, sociale et environnementale dans la stratégie de politique économique.

Le vieillissement de la population représentera le même défi pour la durabilité économique dans les nouveaux États membres que dans l'UE-15. Si leur situation de départ est plus favorable en général (niveau d'endettement moindre dans la plupart des cas), les perspectives démographiques risquent de se ressentir davantage sur le plan économique (et social).

D'une manière générale, des politiques économiques saines peuvent contribuer de façon importante à la viabilité sociale étant donné que l'emploi est essentiel à la sortie de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Dans les nouveaux États membres, l'accent doit porter plus nettement sur la modernisation des systèmes de protection sociale et sur l'amélioration des qualifications de la main-d'œuvre afin d'accroître les taux d'activité et la mobilité. Le faible taux d'emploi qui caractérise tant les jeunes que les travailleurs âgés mérite à cet égard une attention particulière. Les profondes disparités régionales doivent être combattues, en veillant en particulier à assurer l'efficacité des investissements et une différenciation adéquate des salaires (qui reflète les écarts de productivité). Il convient en outre d'améliorer l'environnement des entreprises, au moyen notamment de mesures de renforcement des capacités dans l'administration publique. Ce faisant, on rendrait aussi plus efficace l'utilisation des ressources des fonds structurels et de cohésion.

Les investissements substantiels qui s'imposent dans les équipements de transport et l'infrastructure énergétique de la plupart des nouveaux États membres visent à réduire l'impact sur l'environnement de la consommation d'énergie et de transports et à améliorer l'efficacité énergétique. De tels investissements revêtent une importance cruciale car l'intensité énergétique de ces pays est presque quatre fois supérieure à celle des États membres actuels (voir tableau 3), malgré des

progrès atteignant jusqu'à 6% par an durant la décennie passée. En particulier, il sera essentiel, dans les décisions d'investissement, de prendre en compte le coût intégral des dommages causés à l'environnement, y compris en réduisant les subventions à l'énergie et en frappant de taxes et charges adéquates la consommation d'énergie par exemple, ou l'utilisation de transports.

II. ORIENTATIONS DES POLITIQUES ECONOMIQUES PAR PAYS

Cette seconde partie contient une actualisation des notes par pays concernant l'Allemagne, la Grèce, la France, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni. Elle présente aussi des notes par pays relatives aux dix nouveaux États membres.

Le Conseil a adopté le 26 juin 2003 les grandes orientations des politiques économiques des États membres actuels pour la période 2003-05. D'une manière générale, les recommandations par pays qui y figurent demeurent valables, quoique certaines doivent être mises à jour pour tenir compte des nécessaires ajustements des politiques budgétaires.

Il convient de noter que même lorsque des mesures ont été prises en vue d'appliquer partiellement ou même entièrement une recommandation donnée, cette recommandation n'est pas actualisée jusqu'à ce qu'une évaluation complète de l'impact de ces mesures ait pu avoir lieu. La rapidité et la nature des progrès accomplis dans la mise en œuvre des diverses orientations sont examinées dans les rapports annuels de mise en œuvre.

9. Luxembourg

Pas de mise à jour

ANNEXE 2

**Présentation des analyses, diagnostics et recommandations
spécifiques adressés au Luxembourg dans les
documents soumis par la Commission en vue
du Sommet de Printemps 2004 et dans
différents autres documents
clefs récents**

SOMMAIRE

page:

| | | |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| I | INTRODUCTION | 122 |
| II | RELEVÉ EXPLICATIF SUCCINCT DES DOCUMENTS CLEFS RECENTS | 124 |
| 1 | DOCUMENTS DE L'UE | 124 |
| 11 | Les GOPE | 124 |
| 12 | La stratégie européenne pour l'emploi | 124 |
| 13 | La stratégie de Lisbonne – Rapport de la Commission au Conseil européen de printemps COM (2004) 29 final/2 – 20.2.2004 | 125 |
| 14 | Rapport sur la mise en oeuvre de la stratégie pour le marché intérieur 2003-2006 – Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des Régions COM (2004) 22 final – 21.1.2004 | 125 |
| 15 | Rapport conjoint de la Commission et du Conseil sur l'inclusion sociale – Conseil de l'Union européenne 7101/04, 5.3.2004 | 126 |
| 16 | Evaluation de la Commission du programme de stabilité du Luxembourg | 126 |
| 17 | Prévisions économiques de printemps 2004 de la Commission – Analyse de la Commission de la situation du Luxembourg | 126 |
| 18 | Une initiative européenne pour la croissance – Investir dans les réseaux et la connaissance pour soutenir la croissance et l'emploi - COM(2003) 690 final, 11.11.2003 – Contribution nationale transmise au Conseil et à la Commission en réponse au questionnaire | 126 |
| 19 | Education et Formation 2010 – L'urgence des réformes pour réussir la stratégie de Lisbonne – Rapport intermédiaire conjoint du Conseil et de la Commission sur la mise en œuvre du programme de travail détaillé concernant le suivi des objectifs des systèmes d'éducation et de formation en Europe (Conseil 6905/04, Educ 43), 3.3.2004 | 127 |
| 2 | DOCUMENTS NATIONAUX DEVANT ETRE SOUMIS DANS LE CADRE DES PROCEDURES COMMUNAUTAIRES | 127 |
| III | REPRODUCTION DES ANALYSES ET MESSAGES SPECIFIQUES ADRESSES AU LUXEMBOURG | 129 |

I INTRODUCTION

- Le CES, dans la présente annexe 2, s'est efforcé de procéder à un relevé succinct et sans prétendre à l'exhaustivité, des principaux documents clefs récents soumis par les instances européennes dans les multiples processus, instruments et méthode communautaires, dans la mesure où y sont analysés des diagnostics et des recommandations spécifiques particulières, adressées au Luxembourg (voir chapitre III ci-après). Les références au Luxembourg faites dans le corps des textes de ces documents ne sont pas reproduites dans le présent relevé.

Le relevé ne comprend non plus les observations et les évaluations statistiques spécifiques sur le Luxembourg faites dans le corps des textes des nombreux rapports d'experts, d'observatoires, de réseaux de recherches, des plans d'actions, des tableaux de bord, des feuilles de route et qui servent notamment de base aux travaux de la Commission.

Le CES s'abstient de commenter les multiples diagnostics et recommandations reproduits dans la présente annexe.

Toutefois, cet exercice qui ne se veut pas exhaustif, documente l'impérieuse nécessité d'une rationalisation et d'une coordination des nombreux documents.

L'exercice fait ci-après a surtout un objectif d'information synthétique en rassemblant les évaluations et les messages adressés à notre pays en tant que tel.

- Le CES constate que la mise en place successive des instruments et processus s'est faite et continue de se faire de façon assez désordonnée, de sorte 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.

Une lecture plus détaillée des documents clefs illustre également le double, voire le triple emploi et les multiples redondances, voire à certains égards les contradictions des analyses et recommandations faites dans ces documents, notamment:

- 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 ouverte de coordination, entre-temps appliquée notamment à la problématique des retraites et de l'inclusion sociale (processus de Lisbonne);
- la rationalisation de la coordination des politiques de protection sociale et une synchronisation à partir de 2006 avec le processus de coordination des politiques économiques et de l'emploi en vue du renforcement de la dimension sociale de la stratégie de Lisbonne, rationalisation proposée suite à la demande du Conseil européen de Bruxelles de mars 2003.
- la coordination et l'évaluation des politiques communautaires et des Etats membres dans un certain nombre de secteurs, notamment en matière d'éducation, de recherche, de développement et d'environnement.

L'ensemble des documents ci-après peuvent être consultés sur le site "*Europa*":

<http://europa.eu.int/comm>

II RELEVÉ EXPLICATIF SUCCINCT DES DOCUMENTS CLEFS RECENTS

1 DOCUMENTS DE L'UE

11 Les GOPE

Dans ses avis 2003 sur les GOPE, le CES a largement documenté l'historique, les objectifs et la procédure d'élaboration des GOPE. A mi-phase de la procédure d'élaboration annuelle des GOPE, sont visés les documents:

- a** Communication de la Commission sur la mise en oeuvre des grandes orientations de politiques économiques pour 2003-2005 – COM(2004) 20 final du 21 janvier 2004.
- b** Recommandation de la Commission concernant l'actualisation pour 2004 des grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté (période 2003-2005) – COM(2004) 238 du 7 avril 2004.

12 La stratégie européenne pour l'emploi

- La Commission a adopté le 7 avril 2004 de nouvelles recommandations sur les politiques d'emploi des Etats membres, afin de renforcer la stratégie européenne pour l'emploi.

Il s'agit de quatre recommandations communes aux Etats membres et de recommandations spécifiques à chacun d'eux, censées former un ensemble cohérent de mesures à prendre. Les questions de bonne gouvernance sont au cœur de la stratégie européenne pour l'emploi, afin d'assurer que les objectifs définis en commun sont effectivement mis en œuvre.

Les lignes directrices européennes pour l'emploi demeurent inchangées par rapport à 2003. En revanche, les recommandations sont plus courtes et plus précises, afin d'identifier les priorités d'action pour chacun des Etats. Ces recommandations s'inscrivent dans le prolongement de la révision de la stratégie européenne pour l'emploi réalisée en 2003 et tiennent compte des conclusions de la Taskforce européenne pour l'emploi présidée par Wim Kok. Les nouveaux Etats membres y sont également invités à en tenir compte: tout comme les Etats membres actuels, ces pays devront élaborer un plan national d'action annuel pour l'emploi d'ici octobre 2004.

La mise en oeuvre de ces recommandations, ainsi que le lancement d'un nouveau programme ambitieux d'apprentissage mutuel fondé sur l'échange et la diffusion de bonnes pratiques à travers l'Union, doivent contribuer à renforcer la pertinence et l'efficacité de la stratégie européenne pour l'emploi, et permettre de progresser dans la réalisation des objectifs fixés à Lisbonne d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi.

- Les documents récents à prendre en compte dans la stratégie européenne pour l'emploi concernent:
- a** Communication de la Commission au Conseil – Projet de rapport conjoint sur l'emploi 2003/2004 du 21 janvier 2004 – COM(2004) 24 final.
- b** Communication de la Commission renforçant la mise en oeuvre de la Stratégie européenne pour l'emploi – Proposition de décision du Conseil concernant les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres – Recommandation pour une recommandation du Conseil concernant la mise en oeuvre des politiques de l'emploi des Etats membres du 7 avril 2004 – COM(2004) 239 final.
- c** L'emploi, l'emploi, l'emploi – Créer plus d'emplois en Europe - Rapport de la Taskforce pour l'emploi présidée par M. Wim Kok - novembre 2003.

13 La stratégie de Lisbonne – Rapport de la Commission au Conseil européen de printemps - COM (2004) 29 final/2 - 20.2.2004

La stratégie de Lisbonne constitue un engagement d'apporter un renouveau économique, social et environnemental dans l'UE. En mars 2000, le Conseil européen de Lisbonne a présenté une stratégie s'étalant sur 10 ans et visant à faire de l'UE l'économie la plus compétitive et la plus dynamique du monde. Selon cette stratégie, une économie plus forte stimulera la création d'emplois et favorisera des politiques sociales et environnementales assurant développement durable et cohésion sociale.

La stratégie de Lisbonne concerne pratiquement toutes les activités de l'UE dans les domaines économique, social et environnemental. Le [rapport annuel de printemps](#) de la Commission européenne analyse cette stratégie d'une manière détaillée. La stratégie de Lisbonne sera réexaminée à mi-parcours au Conseil européen de mars 2005 sous présidence luxembourgeoise.

Un groupe de haut niveau, présidé par M. Wim KOK, procédera à un examen indépendant à soumettre le 1^{er} novembre 2004.

Document: Rapport de la Commission au Conseil européen de printemps - Réalisons Lisbonne, Réformes pour une Union élargie COM (2004) 29 final/2.

14 Rapport sur la mise en oeuvre de la stratégie pour le marché intérieur 2003-2006 – Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des Régions COM (2004) 22 final – 21.1.2004

- Le rapport sur la mise en oeuvre ne prévoit pas de recommandations spécifiques par pays.
- Contrairement aux GOPE et procédures en vigueur pour les politiques de l'emploi des Etats membres, la Commission ne fait pas, pour le Sommet de printemps,

d'actualisation annuelle de la stratégie actuelle pour le marché intérieur qui couvre la période 2003-2006 (doc. COM(2003) 238 final du 7 mai 2003).

15 Rapport conjoint de la Commission et du Conseil sur l'inclusion sociale – Conseil 7101/04, 5.3.2004

- La Commission propose que la rationalisation de la coordination en matière de protection sociale s'effectue par l'établissement d'un ensemble unique d'objectifs communs organisé en trois piliers: inclusion sociale, pensions, soins de santé et de longue durée. Cet ensemble devrait remplacer les séries distinctes d'objectifs existantes et devrait être adopté par le Conseil en 2006 en même temps que l'ensemble des lignes directrices pour les politiques économiques et de l'emploi. Il devrait, en principe, demeurer stable pendant une période de trois ans.
- Le second rapport conjoint sur l'inclusion a été adopté le 4 mars 2004 par le Conseil de l'UE sur l'emploi, la politique sociale, la santé et les consommateurs. Les priorités clefs ont été présentées au Conseil européen de printemps. La stratégie de l'Union européenne pour l'inclusion sociale constitue l'un des côtés du triangle avec les objectifs économiques et de l'emploi à réaliser pour que l'Union relève le défi lancé à Lisbonne.

16 Evaluation de la Commission du programme de stabilité du Luxembourg

Le Pacte de stabilité et de croissance est un paquet constitué d'une résolution du Conseil européen, adoptée à Amsterdam le 17 juin 1997 et de deux règlements du Conseil du 7 juillet 1997 qui en précisent les modalités techniques: surveillance des positions budgétaires et de la coordination des politiques économiques, mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs.

Les Etats sont tenus à présenter chaque année leur programme de stabilité au Conseil et à la Commission.

17 Prévisions économiques de printemps 2004 de la Commission – Analyse de la Commission de la situation du Luxembourg

La Commission établit chaque année en automne et au printemps ses prévisions économiques.

18 Une initiative européenne pour la croissance – Investir dans les réseaux et la connaissance pour soutenir la croissance et l'emploi - COM(2003) 690 final, 11.11. 2003 - Contribution nationale transmise au Conseil et à la Commission en réponse au questionnaire

Le rapport de la Commission sur l'initiative européenne en faveur de la croissance répond à la demande du Conseil européen d'octobre 2003 qui a invité les Etats membres à maintenir des politiques macroéconomiques saines, à accélérer les réformes structurelles et à promouvoir les investissements dans les réseaux et la connaissance. Le Conseil européen a souligné l'importance d'accélérer le déploiement des réseaux européens de transport, d'énergie et de communication

et d'accroître l'investissement dans le capital humain. Ces mesures sont essentielles pour stimuler la croissance, mieux intégrer une Europe élargie et améliorer la productivité et la compétitivité des entreprises européennes sur les marchés mondiaux.

Le Conseil européen de Bruxelles du 12 décembre 2003 a invité la Commission et la BEI à procéder, d'ici fin 2007, à une évaluation à mi-parcours de l'action pour la croissance, sur la base des critères suivants:

- effets sur la croissance;
- incidences sur le marché intérieur et sur la cohésion dans l'UE élargie;
- mobilisation de capitaux provenant du secteur privé;
- accélération de la mise en œuvre des projets dans les domaines des RTE, de l'innovation et de la R&D, y compris des projets dans le domaine de l'environnement;
- progrès en matière de réduction des obstacles liés à la réglementation;
- incidences sur l'environnement et sur l'emploi.

19 Education et Formation 2010 – L'urgence des réformes pour réussir la stratégie de Lisbonne – Rapport intermédiaire conjoint du Conseil et de la Commission sur la mise en œuvre du programme de travail détaillé concernant le suivi des objectifs des systèmes d'éducation et de formation en Europe (Conseil 6905/04, Educ 43), 3.3.2004

Le Conseil européen de Barcelone de mars 2002 avait donné mandat au Conseil et à la Commission de faire un rapport au Conseil européen de printemps 2004 sur la mise en œuvre effective du programme de travail détaillé pour 2010 des systèmes d'éducation et de formation en Europe.

Le Conseil et la Commission font rapport au Conseil européen tous les deux ans sur les progrès de la mise en œuvre du programme de travail "*Education et Formation 2010*".

2 DOCUMENTS NATIONAUX DEVANT ETRE SOUMIS DANS LE CADRE DES PROCEDURES COMMUNAUTAIRES

Dans le cadre des différents processus, instruments et méthodes communautaires, les Etats membres sont tenus de soumettre outre les données spécifiques pour l'alimentation de la batterie toujours plus grande d'indicateurs, les documents suivants en vue de leur évaluation par la Commission. Ces documents peuvent être consultés sur les sites ci-après:

1. Réforme économique au Grand-duché de Luxembourg 2003 – Rapport d'Avancement sur les réformes structurelles des marchés de biens, services et capitaux
http://www.eco.public.lu/documentation/rapports/cardiff_2003_fr.pdf

2. Luxembourg: 5^e actualisation du programme de stabilité et de croissance (2003-2006)
http://www.etat.lu/FI/5e_actualisation_programme_de_stabilite_et_croissance_luxembourg_2002_2006.pdf
3. Luxembourg - Plan d'action national pour l'emploi - Rapport national 2003 -
http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2003/nap_lux_fr.pdf
4. Luxembourg - PAN/incl: Plan d'action national pour l'inclusion sociale 2003
http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/napsincl2001_fr.html

III REPRODUCTION DES ANALYSES ET MESSAGES SPECIFIQUES ADRESSES AU LUXEMBOURG

1 Les GOPE

- a Communication de la Commission sur la mise en œuvre des grandes orientations de politiques économiques pour 2003-2005 - COM (2004) 20 final, 21.1.2004**
- b Recommandation de la Commission concernant l'actualisation pour 2004 des grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté (période 2003-2005) - COM (2004) 238, 7.4.2004**

voir Partie C de l'avis GOPE 2004

2 La stratégie européenne pour l'emploi

- a Communication de la Commission au Conseil – Projet de rapport conjoint sur l'emploi 2003/2004 du 21 janvier 2004 – COM(2004) 24 final**
- b Communication de la Commission renforçant la mise en oeuvre de la Stratégie européenne pour l'emploi – Proposition de décision du Conseil concernant les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres – Recommandation pour une recommandation du Conseil concernant la mise en oeuvre des politiques de l'emploi des Etats du 7 avril 2004 – COM(2004) 239 final**
- c L'emploi, l'emploi, l'emploi – Créer plus d'emplois en Europe - Rapport de la Taskforce pour l'emploi présidée par M. Wim Kok - novembre 2003**

- a Communication de la Commission au Conseil – Projet de rapport conjoint sur l'emploi 2003/2004 du 21 janvier 2004 – COM(2004) 24 final

Luxembourg

Contexte économique et situation du marché du travail: La mauvaise conjoncture économique de 2002 a influencé le marché du travail: croissance très ralentie du PIB national (+1,3% en 2002 contre +8,9 % en 2000), taux de chômage pour la première fois en augmentation depuis 1998 (2,8 % de la population active en 2002 et prévision de 3,7 % en 2003), croissance plus lente de l'emploi intérieur (+3,2% en 2002, +5,6% en 2001), taux d'emploi intérieur total en faible progression (63,7 % en 2002, soit +0,6 %), taux d'emploi féminin suivant la même tendance (51,6 % en 2002, 50,9 % en 2001) et taux d'emploi des travailleurs âgés progressant bien mais restant faible (28,3 % en 2002, 25,6 % en 2001).

Développement politique de l'emploi: Dans l'ensemble, répertoriant un ensemble de mesures entamées ou projetées, le PAN ne présente pas vraiment de stratégie à moyen terme, et avance assez rarement des objectifs chiffrés pour les mesures présentées. Le PAN se concentre sur le relèvement des taux d'emploi des femmes, le renforcement de l'insertion par le travail et la continuation de réformes en matière d'enseignement et de formation. Le problème du faible taux d'emploi des travailleurs âgés reste en grande partie pour l'instant au stade de l'examen de ses causes. Même si le chômage a un caractère largement frictionnel, la création de nouveaux emplois continue d'être encouragée, que ce soit par une meilleure reconnaissance des initiatives sociales en faveur de l'emploi ou par la promotion de l'activité entrepreneuriale. L'amélioration de la qualité et de la productivité du travail, qui apparaît dans la recherche de conciliation entre vie familiale et professionnelle ou dans la prolongation des dispositions légales sur l'organisation du travail, devrait de son côté être un terrain d'action mieux exploité, en particulier au profit des travailleurs âgés.

Gouvernance: Un comité tripartite (gouvernement-patronat-syndicats) a adopté le PAN, l'observatoire des relations professionnelles et de l'emploi assurant le suivi de sa mise en œuvre. Les partenaires sociaux jouent aussi un rôle autonome important par des initiatives soit communes (temps partiel, télétravail), soit propres à chacun. La collaboration entre services luxembourgeois, privés ou publics, concernés par l'emploi ou la formation, semble se renforcer. Enfin, les ministères les plus impliqués dans le PAN (Travail, Conditions féminine, Enseignement) sont également membres des instances de gestion des programmes Objectif 3 et EQUAL.

Réaction aux recommandations du Conseil et défis majeurs: Des mesures ont été adoptées qui constituent une réponse initiale à certaines des recommandations du Conseil en matière d'emploi. L'amélioration de la qualité de l'enseignement et de la formation est poursuivie notamment par de nouvelles mesures ciblées sur les jeunes sans qualifications, et par la facilitation de l'accès individuel à la formation continue. L'évaluation de la stratégie globale, annoncée dans le PAN 2002 devrait permettre de renforcer la cohérence entre les systèmes d'éducation et de formation. Aucune réponse structurelle globale n'est formulée actuellement, au moins dans le secteur privé, pour réagir au faible taux d'emploi des *travailleurs âgés*. On note cependant le projet d'abolir le régime de demandes préalables imposées aux bénéficiaires d'une rente ou d'une pension de vieillesse

qui voudraient exercer un emploi. Les législations votées en 2002, favorisant le maintien en activité et réformant le système d'incapacité et de reclassement, n'ont pas encore fait l'objet d'une évaluation. La tendance à la progression du *taux d'emploi des femmes* continue à être soutenue par des mesures de conciliation de la vie familiale et professionnelle, de facilitation du retour à l'emploi et de renforcement de l'attractivité des activités professionnelles pour les femmes. En outre, des solutions orientées vers le travail devraient être développées pour les personnes couvertes par le *régime d'assurance invalidité* capables de travailler. En vue de *diversifier la structure des entreprises* et d'encourager les sources alternatives de création d'emplois, il convient de soutenir les *créations d'entreprises* et de promouvoir la formation commerciale.

- b Communication de la Commission renforçant la mise en oeuvre de la Stratégie européenne pour l'emploi – Proposition de décision du Conseil concernant les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres – Recommandation pour une recommandation du Conseil concernant la mise en oeuvre des politiques de l'emploi des Etats membres du 7 avril 2004 – COM(2004) 239 final

Luxembourg

Au Luxembourg, le taux d'emploi est proche de la moyenne de l'UE, mais reste inférieur à l'objectif communautaire. Le chômage demeure peu important et le taux de chômage de longue durée est l'un des plus faibles de l'UE. Toutefois, le boom économique de la fin des années 1990 n'a pas abouti à une augmentation générale des taux d'emploi. Les nouveaux emplois ont très clairement été occupés par les travailleurs frontaliers et les femmes alors que l'emploi des travailleurs âgés est resté à un niveau extrêmement bas. La participation aux actions d'éducation et de formation reste inférieure à la moyenne de l'Union des Quinze.

Les conclusions de la task-force sur l'emploi ainsi que l'analyse de la mise en œuvre des lignes directrices et des recommandations 2003 du Conseil présentée dans le rapport conjoint sur l'emploi montrent que le Luxembourg devrait dès maintenant et en priorité :

Améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises

- *soutenir les créations d'entreprises et promouvoir la formation commerciale en vue d'encourager d'autres sources de création d'emplois.*

Attirer davantage de personnes sur le marché de l'emploi et faire du travail une véritable option pour tous

- *élaborer une stratégie globale de vieillissement actif, notamment dans le secteur privé et consolider les récentes initiatives destinées à maintenir plus longtemps les travailleurs sur le marché de l'emploi en supprimant les régimes de retraite anticipée;*
- *promouvoir des solutions en faveur de l'emploi des personnes couvertes par le régime d'assurance invalidité qui sont capables de travailler;*
- *améliorer les services permettant de mieux concilier la vie professionnelle et la vie familiale, et encourager la réinsertion professionnelle des femmes après une longue absence du marché de l'emploi; adopter des mesures pour lutter contre les causes des écarts de rémunération entre les femmes et les hommes.*

Investir davantage et plus efficacement dans le capital humain et l'éducation et la formation tout au long de la vie

- *garantir une réelle application de la législation-cadre sur la formation continue afin de renforcer les mesures d'incitation en faveur de l'éducation et la formation tout au long de la vie et d'accroître la participation aux actions de formation, en particulier des personnes peu qualifiées;*
- *remanier l'ensemble du système d'apprentissage tout au long de la vie pour parvenir à une plus grande cohérence entre le système éducatif et les systèmes de formation et réduire les sorties précoces du système scolaire.*

- c L'emploi, l'emploi, l'emploi – Créer plus d'emplois en Europe -
Rapport de la Taskforce pour l'emploi présidée par M. Wim Kok -
novembre 2003

Luxembourg

Au Luxembourg, le taux d'emploi est proche de la moyenne de l'UE, mais reste inférieur à l'objectif communautaire. Le chômage demeure peu important et le chômage de longue durée est un des plus faibles de l'UE. Toutefois, la haute conjoncture économique de la fin des années 1990 n'a pas abouti à une augmentation des taux d'emploi en général. Les nouveaux emplois ont été occupés de façon prédominante par des travailleurs frontaliers et des femmes alors que l'emploi des travailleurs âgés est resté à un niveau très bas. La dépendance de l'économie vis-à-vis des services financiers est particulièrement forte.

Accroître la capacité d'adaptation

- Soutenir les jeunes entreprises et promouvoir la formation en entreprise en vue de diversifier la structure des entreprises et d'encourager les nouvelles sources de création d'emplois.
- Faire en sorte que l'évolution des salaires ne dépasse pas les gains de productivité.

Faire du travail une véritable option pour tous

- Développer des stratégies globales de vieillissement actif: assurer le suivi des initiatives récentes destinées à maintenir les travailleurs plus longtemps en activité, y compris par la suppression des mesures d'incitation au départ en préretraite, et les compléter le cas échéant.
- Favoriser les solutions orientées vers le travail pour les personnes couvertes par le régime de prestations d'invalidité qui sont en mesure de travailler.
- Continuer d'accroître la participation des femmes et s'attaquer aux causes profondes des écarts de rémunérations entre les femmes et les hommes.

Investir dans le capital humain

- Faire en sorte que le système scolaire prenne des mesures effectives pour réduire le taux d'abandon scolaire.
- Revoir les mesures d'incitation de façon à développer l'éducation et la formation tout au long de la vie et à accroître la participation à la formation, en particulier pour les personnes peu qualifiées.

3 La stratégie de Lisbonne

**Réalisons Lisbonne, Réformes pour une Union élargie – Rapport
de la Commission au Conseil européen de printemps**

COM (2004) 29 final/2

Graphique 15 Performance relative des 15 États membres selon les indicateurs structurels figurant sur la liste restreinte ¹

| Niveaux ² | | at | be | de | dk | es | fi | fr | gr | ie | it | lu | nl | pt | se | uk | eu15 | us ⁵ |
|--------------------------------------------------------------------------------|------|-------|-------|------|-------|------|-------|-------|------|-------|-------|-------|-------|------|-------|-------|------|-----------------|
| PIB par habitant en SPA (EU 15 = 100) | 2003 | 110,9 | 106,4 | 99,1 | 112,7 | 87,4 | 101,1 | 103,6 | 73,6 | 122 | 98,5 | 186,6 | 109,5 | 69,4 | 104,5 | 108,9 | 100 | 139,2 |
| Productivité de la main-d'œuvre (EU 15 = 100) | 2003 | 97,9 | 118,5 | 95,5 | 98,3 | 95,8 | 99,6 | 113,6 | 91,9 | 120,4 | 106,1 | 129,7 | 95,6 | 63,9 | 96,2 | 97,2 | 100 | 120,7 |
| Taux d'emploi (%) | 2002 | 69,3 | 59,9 | 65,3 | 75,9 | 58,4 | 68,1 | 63 | 56,7 | 65,3 | 55,5 | 63,7 | 74,4 | 68,2 | 73,6 | 71,7 | 64,3 | 71,9 |
| Taux d'emploi des travailleurs âgés (%) | 2002 | 30 | 26,6 | 38,6 | 57,9 | 39,7 | 47,8 | 34,8 | 39,7 | 48,1 | 28,9 | 29,3 | 42,3 | 50,9 | 68 | 53,5 | 40,1 | 59,5 |
| Niveau d'instruction des jeunes (20-24) (%) | 2003 | 85 | 81,3 | 73,3 | 74,4 | 63,4 | 85,2 | 81,1 | 81,7 | 80,7 | 69,9 | 69,8 | 73,3 | 47,2 | 80,6 | 78,2 | 74 | : |
| Dépenses de recherche et développement (en % du PIB) | 2002 | 1,9 | 2,2 | 2,5 | 2,4 | 1,0 | 3,5 | 2,2 | 0,6 | 1,2 | 1,1 | 1,7 | 1,9 | 0,9 | 4,3 | 1,8 | 2,0 | 2,6 |
| Investissements des entreprises (% PIB) | 2002 | 20,9 | 18,3 | 16,9 | 18,9 | 21,8 | 16,1 | 16,4 | 20,1 | 17,7 | 17,9 | 17,9 | 17,4 | 21,2 | 13,4 | 15 | 17,2 | : |
| Niveaux des prix comparés (EU 15 = 100) ³ | 2002 | 102 | 99 | 104 | 131 | 82 | 123 | 100 | 80 | 118 | 95 | 100 | 102 | 74 | 117 | 108 | 100 | 113 |
| Taux de risque de pauvreté (%) | 2001 | 12,0 | 13,0 | 11,0 | 11,0 | 19,0 | 11,0 | 15,0 | 20,0 | 21,0 | 19,0 | 12,0 | 11,0 | 20,0 | 10,0 | 17,0 | 15,0 | : |
| Taux de chômage de longue durée (%) | 2002 | 9,8 | 3,5 | 4 | 0,9 | 3,9 | 2,3 | 2,8 | 5,1 | 1,3 | 5,3 | 0,8 | 0,7 | 1,8 | 1 | 1,1 | 3 | 0,5 |
| Dispersion des taux d'emploi régional | 2002 | 2,4 | 8 | 5,9 | 9,0 | 9,2 | 8,6 | 6,2 | 4,2 | 9,0 | 16,7 | 9,0 | 2,2 | 2,3 | 4,6 | 6,6 | 12,7 | : |
| Émissions de gaz à effet de serre (année de base de l'indice=100) ⁴ | 2001 | 110 | 105 | 82 | 100 | 133 | 105 | 100 | 126 | 131 | 107 | 56 | 105 | 136 | 97 | 88 | 98 | 114 |
| Intensité énergétique de l'économie | 2001 | 146 | 228 | 168 | 125 | 227 | 263 | 189 | 261 | 161 | 188 | 191 | 201 | 238 | 229 | 225 | 194 | 330 |
| Volume du transport | 2002 | 120 | 100 | 102 | 85 | 137 | 95 | 95 | 127 | 133 | 103 | 110 | 97 | 126 | 90 | 86 | 102 | 91 |

1. Pour une description détaillée des indicateurs voir : <http://europa.eu.int/comm/eurostat/structuralindicators>. 2. Niveau pour l'année indiquée ou pour la dernière année disponible 3. L'analyse tient compte de la relation entre le PIB par habitant et les Niveaux des prix comparés. 4. Analyse fondée sur l'écart par rapport aux indicateurs cibles concernant les objectifs des États membres à l'égard du Protocole de Kyoto et du partage de la charge. 5. Données sur l'emploi : source OCDE. S.o. : sans objet.

A noter que l'indicateur: "*dispersion des taux d'emploi régional*" est sans objet pour le Luxembourg. Dès lors, seuls 13 indicateurs s'appliquent au Luxembourg. Remarque: les cases en gris foncé représentent les meilleurs résultats, les cases en gris clair représentent les plus mauvais résultats.

Graphique 16 Amélioration relative de la performance des 15 États membres selon les indicateurs structurels figurant sur la liste restreinte¹

| Évolution ² | | at | be | de | dk | es | fi | fr | gr | ie | it | lu | nl | pt | se | uk | eu15 | us ⁵ |
|----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|------|------|-------|------|-------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------------|
| PIB par habitant à prix constants 1995 | Taux de croissance réel annuel moyen 1999-2003 (%) | 1,4 | 1,1 | 0,8 | 1,0 | 2,1 | 2,3 | 1,3 | 4,0 | 4,7 | 1,1 | 2,1 | 0,3 | 0,5 | 1,9 | 2,1 | 1,3 | 1,3 |
| Productivité de la main-d'œuvre (PIB à prix constants 1995 par personne occupée) | Taux de croissance réel annuel moyen 1999-2003 (%) | 1,2 | 0,6 | 0,8 | 1,6 | 0,6 | 1,5 | 0,4 | 3,8 | 3,5 | -0,4 | -0,7 | -0,1 | 0,0 | 1,2 | 1,7 | 0,7 | 1,8 |
| Taux d'emploi | Variation annuelle moyenne en points de pourcentage 1999-2002 | 0,2 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 1,6 | 0,6 | 0,7 | 0,5 | 0,7 | 0,9 | 0,7 | 0,9 | 0,2 | 0,6 | 0,2 | 0,6 | -0,7 |
| Taux d'emploi des travailleurs âgés | Variation annuelle moyenne en points de pourcentage 1999-2002 | 0,1 | 0,7 | 0,3 | 1,1 | 1,6 | 2,9 | 2,0 | 0,2 | 1,5 | 0,4 | 0,6 | 2,0 | 0,2 | 1,4 | 1,3 | 1,0 | 0,6 |
| Niveau d'instruction des jeunes (20-24) | Variation annuelle moyenne en points de pourcentage 1999-2003 | 0,1 | 1,3 | -0,3 | 0,3 | -0,4 | -0,4 | 0,3 | 0,6 | 0,9 | 0,9 | -0,4 | 0,3 | 1,6 | -0,2 | 0,7 | 0,4 | : |
| Dépenses de recherche et développement | Variation annuelle moyenne en points de pourcentage 1999-2002 | 0,02 | 0,11 | 0,02 | 0,15 | 0,04 | 0,09 | 0,01 | -0,01 | -0,02 | 0,07 | : | -0,07 | 0,05 | 0,31 | 0,00 | 0,02 | 0,00 |
| Investissements des entreprises | Variation annuelle moyenne en points de pourcentage 1999-2002 | -0,30 | -0,27 | -0,90 | 0,27 | 0,33 | -0,23 | 0,07 | 0,30 | -1,00 | 0,43 | -0,50 | -0,70 | -0,63 | -0,23 | -0,33 | -0,23 | : |
| Niveaux des prix comparés ³ | Variation annuelle moyenne en points de pourcentage 1999-2002 | 0,4 | -1,8 | 0,0 | 2,5 | 0,4 | 1,2 | -1,7 | -1,2 | 4,9 | 1,3 | 0,5 | 0,4 | 0,6 | -1,0 | 0,1 | 0,0 | 4,4 |
| Taux de risque de pauvreté | Variation annuelle moyenne en points de pourcentage 1999-2001 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | -0,5 | 1,0 | 0,5 | -0,5 | 0,0 | -0,5 | 1,0 | -1,0 | 0,0 | : |
| Taux de chômage de longue durée | Variation annuelle moyenne en points de pourcentage 1999-2002 | -0,1 | -0,5 | -0,1 | 0,0 | -0,7 | -0,2 | -0,5 | -0,4 | -0,4 | -0,5 | 0,0 | -0,2 | 0,0 | -0,3 | -0,2 | -0,3 | 0,1 |
| Dispersion des taux d'emploi régional | Variation annuelle moyenne en points de pourcentage 1999-2002 | 0,0 | 0,0 | 0,1 | n.r. | -0,5 | 0,3 | -0,3 | -0,3 | n.r. | -0,2 | n.r. | 0,0 | -0,1 | -0,2 | -0,2 | -0,5 | : |
| Émissions de gaz à effet de serre ⁴ | Variation annuelle moyenne en points de pourcentage 1999-2001 | 2,4 | -0,1 | 0,5 | -2,8 | 2,0 | 2,1 | -0,3 | 4,0 | 3,5 | 0,5 | 0,3 | 1,0 | 0,5 | -1,2 | 0,5 | 0,6 | 1,3 |
| Intensité énergétique de l'économie | Variation annuelle moyenne en points de pourcentage 1999-2001 | 1,0 | -8,0 | -0,5 | -3,5 | 0,0 | -6,5 | -1,5 | -1,0 | -10,0 | -3,0 | -1,0 | -0,5 | -4,5 | -4,5 | -4,5 | -2,0 | -4,0 |
| Volume du transport | Variation annuelle moyenne en points de pourcentage 1999-2002 | 3,0 | 7,0 | -0,6 | -2,8 | 8,6 | -0,9 | -2,8 | -5,0 | 3,9 | 0,6 | 7,1 | -2,7 | 3,2 | -0,3 | -2,5 | 0,0 | -1,2 |

1. Pour une description détaillée des indicateurs voir : <http://europa.eu.int/comm/eurostat/structuralindicators>. 2. Evolution pour la période indiquée ou pour la période la plus proche. 3. L'analyse tient compte de la relation entre le PIB par habitant et les niveaux des prix comparés. 4. Analyse fondée sur l'écart par rapport aux indicateurs cibles concernant les objectifs des États membres à l'égard du Protocole de Kyoto et du partage de la charge. 5. Données sur l'emploi: source OCDE. S.o.: sans objet.

A noter que l'indicateur: "*dispersion des taux d'emploi régional*" est sans objet pour le Luxembourg. Dès lors, seuls 13 indicateurs s'appliquent au Luxembourg. Remarque: les cases en gris foncé représentent les meilleurs résultats, les cases en gris clair représentent les plus mauvais résultats.

LUXEMBOURG

Points positifs et points négatifs à l'égard des objectifs de Lisbonne

| | |
|------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Points positifs | <ul style="list-style-type: none"> ❖ Plus forte – bien qu'en recul - productivité relative du travail de l'UE ❖ Taux de chômage de longue durée très bas ❖ Meilleurs résultats de l'UE en ce qui concerne les indicateurs relatifs aux objectifs de Kyoto et au partage de la charge ❖ Plus forte augmentation de l'accès des entreprises à Internet en 2002 ❖ Initiatives prises en vue d'encourager l'esprit d'entreprise |
| Points négatifs | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Troisième moins bonne performance de l'UE en ce qui concerne le niveau d'instruction des jeunes, avec des niveaux de performance en baisse (1999-2003) ➤ Taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans très bas et absence de mesures concrètes à cet égard ➤ Retards dans la réforme du droit de la concurrence ➤ Important déficit de transposition des directives "marché intérieur" et nombre le plus élevé de transpositions accusant un retard de plus de deux ans |

COMMENTAIRES CONCERNANT LES INDICATEURS FIGURANT SUR LA LISTE RESTREINTE

Au sujet du relevé ci-avant des éléments positifs et négatifs mesurant la performance des Etats membres de l'Union à l'égard des objectifs fixés dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, repris dans un tableau annexé au rapport de la Commission au Conseil européen de printemps, le CES se doit de relativiser la pertinence des résultats retenus pour le Luxembourg.

De manière générale, les éléments repris sont à manier avec circonspection compte tenu du fait qu'ils font abstraction des caractéristiques propres et de la situation particulière de chaque pays considéré. De surcroît des systèmes très différents de collecte des données sur les points mis en avant dans les différents pays nécessitent de tempérer la portée et l'appréciation des résultats.

PIB par habitant en SPA à prix constants 1995

Le Luxembourg a le PIB par habitant le plus élevé dans la comparaison européenne. La portée de ce constat est cependant à relativiser puisque le PIB par habitant du Luxembourg tend à surestimer la réelle performance du Luxembourg par rapport aux autres pays en raison de l'importante proportion de travailleurs frontaliers dans l'emploi total. S'ils contribuent au PIB, ils ne sont pas comptabilisés comme faisant partie de la population résidente qui est seule utilisée pour le calcul du PIB par habitant.

Productivité de la main-d'œuvre par personne occupée

Le PIB en SPA par personne occupée par rapport à l'emploi total est destiné à donner une impression générale de la productivité des économies nationales. Si, en chiffres absolus, le Luxembourg occupe toujours la première place de l'UE en ce qui concerne la productivité de la main-d'œuvre, une évolution à la baisse de cet indicateur est observée depuis l'année 2000. En effet, le taux de croissance réel annuel moyen observé pour cet indicateur est de -0,7% de 1999 à 2003 et la productivité risque de se détériorer davantage en 2004 et 2005 si les prévisions d'Eurostat se vérifiaient. Il ne faut cependant pas perdre de vue que cette mesure dépend de la structure de l'emploi total et peut donc, par exemple, être abaissée par un simple passage du travail à plein temps au travail à temps partiel. Cependant, le PIB en SPA par heure travaillée confirme également cette baisse de productivité observée au Grand-Duché depuis 2000.

Taux d'emploi

Le taux d'emploi est obtenu en divisant le nombre de personnes occupées âgées de 15 à 64 ans par la population totale de la même tranche d'âge. Cet indicateur est dérivé de l'enquête communautaire sur les forces de travail, qui couvre l'ensemble de la population vivant dans des ménages privés. Elle exclut les personnes vivant dans des ménages collectifs (pensions, cités universitaires, établissements hospitaliers). La population occupée comprend les personnes qui, durant la semaine de référence et pendant une heure au moins, ont accompli un

travail pour une rémunération ou un profit ou qui, n'ayant pas travaillé, avaient néanmoins un emploi dont elles étaient temporairement absentes.

Il faut rappeler cependant que le concept du taux d'emploi est un concept national qui reflète mal la dynamique de l'emploi dans une économie largement ouverte dont près de 38% de l'emploi total est constitué par des non-résidents et où 7 nouveaux emplois sur 10 continuent à être occupés par des non-résidents.

Au niveau de cet indicateur, le Luxembourg se rapproche cependant de la moyenne communautaire en réalisant une variation annuelle moyenne de +0,7 points de pourcentage de 1999 à 2002. Si une telle croissance annuelle moyenne du taux d'emploi pouvait être maintenue dans les années à venir, le Luxembourg atteindrait le taux d'emploi global de 70% en 2011.

Taux d'emploi des travailleurs âgés

Cet indicateur mesure la proportion de personnes occupées âgées de 55-64 ans par rapport à la population totale âgée de 55-64 ans (population totale, féminine et masculine). Si, en chiffres absolus, le Luxembourg compte toujours parmi les derniers, la progression dans ce domaine est indéniable puisque de 1999 à 2002, une augmentation annuelle moyenne de +0,6 points de pourcentage a pu être réalisée.

Niveau d'instruction des jeunes (20-24)

L'indicateur niveau d'éducation des jeunes est défini comme le pourcentage des jeunes de 20 à 24 ans ayant au moins atteint un niveau d'enseignement ou de formation secondaire supérieur (numérateur). Le dénominateur est la population totale du même groupe d'âge.

Le mauvais résultat en ce qui concerne le niveau d'instruction des jeunes au Luxembourg s'explique, au moins partiellement, par la situation tout à fait spécifique de notre enseignement au sein de l'Union et bien au-delà, tant au regard de l'hétérogénéité de la population d'élèves que les exigences linguistiques imposées par le contexte sociétal du pays, circonstances dont font abstraction les indicateurs.

Dépenses de R&D

L'indicateur portant sur les dépenses de recherche et de développement est défini selon la nomenclature européenne harmonisée appelée "*DIRD*" (dépenses intérieures brutes de R&D) qui se compose des dépenses de R&D des entreprises (DIRDE), des dépenses de R&D de l'enseignement supérieur (DIRDES), des dépenses de R&D des administrations publiques (CBPRD) et des dépenses des institutions privées sans but lucratif (PNPERD).

Il convient de noter que le taux de 1,7% répertorié dans la colonne afférente au Luxembourg se rapporte à 2000 et non à 2002, année référencée en marge de la ligne relative aux dépenses de recherche et de développement pour l'ensemble des pays.

L'absence de données plus récentes pour le Grand-Duché est regrettable, les taux affichés pour les autres pays retenus ne sont, pour certains, qu'estimatifs, et correspondent, pour d'autres, à 2001 et non à 2002.

Investissements des entreprises

Les investissements des entreprises sont définis comme la formation brute de capital fixe (FBCF) du secteur privé. Celle-ci est égale aux acquisitions moins les cessions d'actifs fixes réalisées par les producteurs résidents au cours de la période de référence augmentées de certaines plus-values sur actifs non produits découlant de l'activité de production des unités productives ou institutionnelles. Les cessions d'actifs fixes sont traitées comme des acquisitions négatives. Une distinction peut être faite entre l'équipement et la construction. La FBCF fait partie de la formation brute de capital, les autres composantes étant les variations de stocks et les acquisitions moins les cessions d'objets de valeur.

Le secteur privé comprend tous les secteurs de l'économie nationale à l'exception des administrations publiques.

Les investissements des entreprises sont exprimés en pourcentage du PIB. Les chiffres donnent un aperçu de l'importance relative de l'investissement comparé, par exemple, à la consommation.

Le Luxembourg se situe légèrement au-dessus de la moyenne communautaire en ce qui concerne sa performance en relation avec le PIB avec une tendance à la baisse (annuelle moyenne) de -0,5 points de pourcentage constatée de 1999 à 2002.

Niveau des prix comparés

Les parités de pouvoir d'achat (PPA) sont obtenues comme les moyennes des ratios de prix entre les différents pays pour un panier de biens et services comparables, qui sont sélectionnés de manière à représenter l'ensemble d'une classification bien définie et à être représentatifs des habitudes de consommation dans les différents pays. Elles peuvent être utilisées pour convertir les valeurs des agrégats économiques des pays exprimés en monnaie nationale en une monnaie commune appelée Standard de pouvoir d'achat (SPA). Ces chiffres en SPA fournissent une comparaison en volume pure, étant donné que la composante de niveau des prix a été éliminée.

Les niveaux de prix comparés de la consommation finale des ménages, y compris les taxes (EU-15 = 100), sont le ratio entre les PPA et les taux de change du marché pour chaque pays. Le ratio est exprimé par rapport à la moyenne de l'UE (EU = 100). Si l'indice des niveaux de prix comparés d'un pays est supérieur (inférieur) à 100, le pays concerné est relativement cher (bon marché) par rapport à la moyenne de l'UE.

Le Luxembourg se situe exactement au niveau de la moyenne communautaire en ce qui concerne le niveau des prix comparés avec une tendance à la hausse (moyenne annuelle) de +0,5 points de pourcentage constatée de 1999 à 2002.

Taux de risque de pauvreté

L'indicateur du risque de pauvreté mesure le pourcentage des personnes ayant un revenu disponible équivalent inférieur au seuil de risque de pauvreté après transferts sociaux. Le seuil se situe à 60% du revenu national disponible équivalent médian (après transferts sociaux).

Taux de chômage de longue durée

Le Luxembourg compte parmi les pays européens qui affichent les scores les plus bas pour cet indicateur. Un chômeur est une personne de plus de 15 ans, sans emploi, qui peut être mis au travail endéans les 15 jours et qui a cherché activement un emploi au cours des 4 dernières semaines. Un chômeur de longue durée est au chômage depuis au moins 12 mois. La durée du chômage est définie comme la durée de recherche d'un emploi ou le temps écoulé depuis la perte du dernier emploi (si cette période est plus courte que la durée de recherche d'un emploi). Le taux de chômage de longue durée correspond au rapport entre le nombre de chômeurs de longue durée et la population active.

La portée de ces données est cependant à nuancer pour le Luxembourg étant donné que le chômage au Grand-Duché est largement de nature cyclique, dont une partie est du chômage frictionnel. Nombreux demandeurs retrouvent un nouvel emploi dans un délai de six mois. Le chômage de longue durée est ainsi relativement peu élevé.

Emissions de gaz à effet de serre

Cet indicateur mesure les émissions anthropiques de gaz à effet de serre (GES): le dioxyde de carbone (CO₂), l'hémioxyde d'azote (N₂O), le méthane (CH₄) et trois hydrocarbures halogénés, les hydrofluorocarbures (HFC), les hydrocarbures perfluorés (PFC) et l'hexafluorure de soufre (SF₆), pondérés par leur potentiel de réchauffement global (PRG). Le PRG a trait à la capacité des différents gaz de contribuer au réchauffement global dans une perspective de 100 ans.

Selon le Protocole de Kyoto, les pays industrialisés ont un engagement légalement contraignant de réduire leurs émissions collectives de gaz à effet de serre d'au moins 5% par rapport aux niveaux de 1990 au cours de la période 2008 à 2012.

L'objectif de chaque pays en matière d'émissions doit être atteint au cours de la période de 2008 à 2012. Il sera calculé sous la forme d'une moyenne sur les cinq années. Les réductions des trois gaz les plus importants peuvent être mesurées par rapport aux niveaux de 1990 ou 1995.

En 2001, le Luxembourg présentait le meilleur résultat des pays membres au niveau de cet indicateur, mais enregistrait une hausse de 0,5 points de pourcentage au niveau de la variation annuelle moyenne de 1999 à 2001.

Intensité énergétique de l'économie

Cet indicateur est le ratio entre la consommation intérieure brute d'énergie et le produit intérieur brut calculé pour une année civile. Il mesure la consommation d'énergie d'une économie et son efficacité énergétique globale.

La consommation intérieure brute d'énergie est calculée comme la somme de la consommation intérieure brute de cinq types d'énergie: charbon, électricité, pétrole, gaz naturel et sources d'énergie renouvelables. De plus, chacun de ces chiffres est calculé sous la forme d'une agrégation de différentes données sur la production, le stockage, le commerce (importations/exportations) et la consommation/l'utilisation d'énergie. Les chiffres du PIB sont considérés à prix constants pour éviter l'impact de l'inflation, l'année de base étant 1995 (SEC 95).

Le taux d'intensité énergétique est le résultat de la division de la consommation intérieure brute par le PIB. Comme la consommation intérieure brute est mesurée en kgoe (kilogrammes d'équivalent pétrole) et le PIB en milliers d'euros, ce taux est mesuré en kgoe par millier d'euros.

Le Luxembourg se situe légèrement en-dessous de la moyenne communautaire en ce qui concerne cet indicateur et fait des efforts pour améliorer encore son résultat comme en témoigne la variation annuelle moyenne qui enregistrait une baisse de -0,5 points de pourcentage de 1999 à 2001.

Volume de transport intérieur par rapport au PIB (fret et passagers)

Cet indicateur est défini comme le ratio entre les performances du transport (exprimées en tonnes-kilomètres pour les marchandises et en passagers-km pour les passagers) et le PIB (en euro constants de 1995). Il est indexé sur l'année de référence 1995.

Le Luxembourg se situe légèrement au dessus de la moyenne communautaire et affiche une tendance nettement à la hausse puisqu'une variation annuelle moyenne de +7,1 points de pourcentage a été constatée de 1999 à 2001.

4 La stratégie du marché intérieur

Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions

Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie pour le marché intérieur 2003-2006

COM (2004) 22 final, 21.1.2004

Il n'y a pas de recommandations spécifiques par Etat Membre

5 Le processus de coordination en matière de protection sociale

**Rapport conjoint de la Commission et du Conseil sur l'inclusion
sociale du 5 mars 2004 – Conseil de l'Union
européenne 7101/04, 5.3.2004**

Luxembourg

Situation et tendances clés: La période couverte par le premier plan d'action national pour l'inclusion sociale a été marquée par l'impact, sur l'économie nationale, du ralentissement de l'économie mondiale, avec une baisse significative du taux de croissance du PIB et une augmentation du chômage. Le chômage de longue durée a peu progressé mais son évolution est plus marquée chez les femmes. L'emploi a encore connu un accroissement, constant quoique ralenti. Le taux de risque de pauvreté (après transferts) reste stable à 12%, mais il est plus élevé dans les populations jeunes. Les autorités luxembourgeoises prévoient une rapide reprise de l'activité économique: une augmentation de 3,5% du PIB est attendue en 2005. Néanmoins, l'augmentation du chômage – fruit de la période de récession précédente – devrait se prolonger.

Progrès accomplis en 2001-2003: Des 81 mesures prévues dans le premier PAN/incl., réparties entre les quatre objectifs de Nice, 21 ont été clôturées au terme de la période. Les 60 mesures restantes sont maintenues pour 2003-2005. Les réalisations les plus marquantes se situent dans le domaine des structures d'accueil, de l'aide au logement, des ressources des personnes handicapées ou de l'évaluation des compétences chez les jeunes. Différentes procédures législatives ou réglementaires lancées sont encore en cours. Pour le reste, le rapport luxembourgeois donne des détails sur les résultats obtenus mais ne précise pas suffisamment à quel degré les objectifs fixés ont été ou non atteints et ne détaille pas les perspectives que ces résultats ouvrent pour le futur.

Approche stratégique: Bien qu'une analyse complète du contexte de départ et des résultats préalablement atteints ainsi qu'une quantification systématique des objectifs assignés fassent défaut, la stratégie développée par le Luxembourg repose sur cinq champs d'action bien circonscrits: l'activation et la participation à l'emploi; la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle; l'accès au logement; le renforcement du dispositif de lutte pour l'inclusion sociale des jeunes de moins de 25 ans; l'accès des personnes vulnérables aux ressources, aux droits et aux services.

Mesures politiques clés: Les trois premiers objectifs de Nice sont bien pris en compte et les "Défis pour l'avenir" formulés dans le Rapport conjoint 2001 sont relevés dans une large proportion. Pour y arriver, 54 nouvelles mesures viennent compléter les 60 mesures de la programmation précédente qui n'ont pas été clôturées. On peut regretter que la dimension de partenariat, de même que la dimension hommes-femmes, bien présentes au demeurant dans la mise en œuvre de la politique d'inclusion luxembourgeoise, ne soient pas davantage valorisées dans la présentation de ces mesures.

Défis pour l'avenir: Le Grand-Duché de Luxembourg est invité à approfondir les progrès enregistrés, particulièrement dans le domaine du logement et de la prévention, tant pour ce qui concerne la lutte contre l'échec scolaire que plus généralement celle contre l'exclusion des jeunes. L'adoption des nouveaux dispositifs légaux devra faire l'objet d'un suivi dès que possible. Mais le défi principal reste l'élaboration d'un véritable processus d'évaluation et la mise sur pied des outils nécessaires pour y parvenir: indicateurs précis et complets, justification des choix stratégiques opérés, objectifs quantifiés, définition des moyens financiers, analyse des résultats.

1. Situation et tendances clés

La période 2001-2003 a été marquée pour le Luxembourg par un ralentissement de l'économie mondiale. La croissance annuelle du PIB n'a atteint que 1,2% en 2001 et 1,1% en 2002, contre 8,9% obtenus en 2000. Mettant fin à une baisse régulière, le taux de chômage a atteint 2,8% de la population active en 2002; la tendance s'est confirmée ces derniers mois (3,6% en août 2003 selon l'ADEM). Cependant, le chômage de longue durée a peu progressé (+ 0,2 point entre 2000 et 2002), avec cependant une évolution plus marquée chez les femmes.

Selon les données de l'enquête PCM, le risque de pauvreté (après transferts) constaté est stable: entre 11% (1996) et 12% (2001), avec néanmoins un taux supérieur chez les jeunes (20%). Le nombre de bénéficiaires du Revenu Minimum Garanti (RMG) a progressé depuis 1999, mais essentiellement grâce à un assouplissement des conditions d'octroi.

Le Luxembourg prévoit une reprise rapide de l'activité économique: croissance du PIB de 2% en 2003, 3,2% en 2004 et 3,5% en 2005; augmentation de l'emploi total intérieur de 1,4% en 2003, 1,6% en 2004 et 2,8% en 2005, et simultanément, taux de chômage atteignant 3,3% en 2003, 3,5% en 2004 et 3,6% en 2005. Le risque existe que, d'un chômage résiduel, composé d'un noyau dur des personnes sur lesquelles les mesures d'insertion se concentraient jusqu'à présent, le pays se dirige vers un chômage de nature également conjoncturelle.

2. Evaluation des progrès accomplis depuis le PAN/incl. 2001

Sur les 81 mesures inscrites dans le PAN/incl. 2001-2003, vingt et une, représentant de 10 à 54% des mesures selon les objectifs, ont, selon le Ministère, abouti au terme de la période. Exprimant les ambitions sur le long terme de la politique d'inclusion grand-ducale et ses liens avec les programmes FSE, les 60 mesures restantes seront maintenues pour 2003-2005.

Outre certaines réalisations dans le domaine des structures d'accueil, de l'aide au logement ou de l'évaluation des compétences chez les jeunes, différentes procédures législatives ou réglementaires ont été lancées pendant la période concernée: certaines ont abouti ou sont sur le point d'aboutir (loi du 8 novembre 2002 sur l'aide au logement; loi du 15 juillet 2003 promouvant la sécurité et l'indépendance économiques des personnes handicapées), mais une évaluation de leur mise en œuvre à ce stade est prématurée. Le PAN/incl. donne les résultats de l'ensemble des mesures clôturées mais ne précise pas suffisamment si les objectifs fixés au départ ont été atteints et ne détaille pas les perspectives que ces résultats ouvrent pour le deuxième plan d'action.

Les liens entre le premier plan d'action et les programmes soutenus par le FSE sont bien spécifiés, tant au niveau de l'Objectif 3 (l'axe "Intégration sociale et égalité des chances" du programme "Objectif 3" représente ainsi 35% des interventions de ce programme) que du PIC EQUAL, encore plus largement dédié à des mesures favorisant l'inclusion, avec 50% de l'enveloppe consacrée à faciliter l'accès au marché du travail aux personnes qui en sont très éloignées

(essentiellement détenus et anciens détenus, toxicomanes et personnes sans-abri).

3. Approche stratégique: principaux buts et objectifs visés

Cinq champs d'action sont définis dans le PAN/incl., mettant en œuvre les quatre objectifs de Nice et articulés sur les régimes légaux nationaux organisant la sécurité sociale, l'assistance sociale et l'aide sociale. Le contenu détaillé de ces champs se présente comme suit:

- *Activation et participation à l'emploi.* Le Luxembourg veut concentrer ses efforts sur le noyau dur du chômage, en s'appuyant principalement sur la législation relative au RMG et sur le projet de loi relatif au chômage social, déposé le 25 mai 2003. Cette loi vise une activation de tous les chômeurs après six mois d'inscription à l'Administration de l'Emploi; elle doit également susciter une collaboration accrue entre le service de l'emploi et le service d'action sociale. Le dispositif du RMG comprend aussi un volet d'activation qu'il est prévu d'étendre, en doublant la part des bénéficiaires stagiaires (4% en juillet 2005), particulièrement les 25-35 ans.
- *Facilitation de l'accès au logement.* Une politique active du logement sera menée par le biais d'aides financières substantielles. Elle tournera autour de trois axes d'intervention, consistant à favoriser l'accès au logement via des participations financières de l'État; à créer un Observatoire de l'Habitat; et à soutenir l'émergence de projets pilotes et de concepts stratégiques nouveaux (mise à l'étude d'un plan sectoriel du logement, étude des conditions de création d'un partenariat entre le secteur public et les propriétaires de logements inoccupés, recours au mécanisme de bail emphytéotique pour les promoteurs publics, initiation d'un projet d'agence immobilière sociale).
- *Conciliation entre la vie familiale et professionnelle.* Le gouvernement luxembourgeois entend promouvoir la création de structures d'accueil, les rendre plus accessibles aux personnes à revenu faible et renforcer leur rôle dans le domaine de l'éducation et de la socialisation des enfants.
- *Renforcement du dispositif de lutte pour l'inclusion sociale en faveur des jeunes de moins de 25 ans.* Deux volets de mesures sont prévus: d'une part, prévenir les ruptures professionnelles (en adaptant le système d'éducation à l'attention des jeunes éprouvant des difficultés en parcours scolaire; en consolidant le dispositif d'intégration socioprofessionnel pour les jeunes se trouvant en dehors du système scolaire et en consacrant une attention particulière au développement des compétences sociales) et d'autre part, programmer des interventions spécifiques en faveur de jeunes confrontés à une situation de détresse.
- *Accès aux ressources, aux biens et aux services pour les personnes les plus vulnérables.* Le second PAN/incl. cible plus précisément les groupes suivants:
 - les toxicomanes, dont l'évolution du profil (taux élevé d'usage et de surdose fatale, diminution de l'âge d'initiation, ...) a poussé à adapter la stratégie préalablement suivie;

- les personnes confrontées à des problèmes psychiatriques, pour lesquelles les actions programmées dans le précédent PAN/incl. demeurent inchangées;
- les personnes âgées, pour lesquelles des actions sont projetées en matière de réinsertion professionnelle, d'accès aux technologies de la communication, de santé et de prévention des risques d'isolement social;
- les personnes handicapées, pour lesquelles des mesures sont envisagées sur les plans de l'accès aux services, des revenus (dans le sillage de la nouvelle législation votée en juillet 2003) et de la coordination des aides;
- les personnes confrontées à une situation de détresse sociale, pour lesquelles différentes mesures inscrites dans le premier PAN/incl. seront reconduites, accompagnées d'une réforme de la législation applicable au "domicile de secours" (lieu considéré comme résidence aux fins de bénéficier des droits à prestations sociales) et de celle relative à l'aide sociale;
- les étrangers, dont l'intégration sera soutenue par une campagne de sensibilisation à leur attention en prévision des prochaines élections communales et par des efforts quant à l'amélioration de leur accueil et de la prise en charge spécifique des demandeurs d'asile.

On regrettera que cette approche stratégique ne repose pas clairement sur une analyse complète du contexte de départ (causes précises de l'exclusion; effets des changements économiques; réponses aux risques d'un chômage structurel) et des résultats préalablement atteints. Elle ne contient pas davantage de quantification systématique des objectifs à atteindre dans les champs d'action choisis.

4. Approches politiques clés: forces et faiblesses

Prévention (par la formation et l'accès à l'information), politique active du marché du travail (pour les personnes aptes au travail) et protection sociale (pour les personnes qui ne sont pas à même de travailler) sont les trois maîtres mots du plan présenté. Une prise en compte équilibrée des trois premiers objectifs de Nice est constatée et la plupart des "Défis pour l'avenir" formulés dans le Rapport conjoint 2001 ont bien été relevés (en matière de logement, d'accueil des immigrés, de lien opéré entre les PAN/incl. et avec les programmes FSE). Pour y arriver, 54 nouvelles mesures viennent compléter les 60 mesures de la programmation précédente qui seront poursuivies.

Cependant, alors que le rôle des ONG a été important dans la rédaction du plan et le sera dans sa mise en œuvre, on doit noter que la dimension de partenariat (quatrième objectif de Nice) ne transparaît pas assez dans les cinq champs d'action retenus, bien qu'elle constitue assurément un élément important de nombreuses mesures présentées.

5. Dimension hommes-femmes

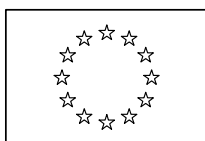
Le Luxembourg a prévu l'organisation de formations sur les "questions de genre" à l'intention des membres du Comité interministériel, responsable du suivi du programme. Pour le reste, la dimension de genre s'exprime essentiellement dans le plan à travers les mesures visant à concilier vie professionnelle et familiale. Par ailleurs, la faiblesse actuelle des indicateurs relatifs à ce volet devrait être corrigée grâce au développement de la ventilation des statistiques nationales par sexe (mesure 54).

6. Enjeux actuels et défis futurs

Le Grand-Duché de Luxembourg est invité à poursuivre et à approfondir les progrès accomplis sur les terrains du logement, de la lutte contre l'exclusion des jeunes (dont le combat contre l'échec scolaire) ou encore de l'accueil des immigrés. Une attention particulière doit être maintenue à l'égard de la pauvreté chez les jeunes de moins de 25 ans, qui reste plus élevée que pour l'ensemble de la population. Une évaluation des nouveaux dispositifs légaux devra par ailleurs être organisée dès que possible.

Mais le défi principal reste l'élaboration d'un véritable processus d'évaluation et la mise sur pied des outils nécessaires pour y parvenir: indicateurs précis et complets, justification des choix stratégiques opérés, objectifs quantifiés, définition des moyens financiers, analyse des résultats.

6 Evaluation de la Commission du programme de stabilité du Luxembourg



EUROPEAN COMMISSION

Brussels, 28 January 2004

Commission's assessment of the 2003 update of the stability programme of Luxembourg

Background

Council Regulation (EC) No. 1466/97, on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and co-ordination of economic policies²⁴, stipulated that countries participating in the single currency were to submit stability programmes to the Council and the Commission by 1 March 1999. In accordance with Article 5 of this Regulation, the Council had to examine each stability programme based on the assessments prepared by the Commission and the Committee set up by Article 114 (formerly 109c) of the Treaty (from 1 January 1999, the Economic and Financial Committee). The Commission adopted a recommendation on each programme. On the basis of this recommendation and after having consulted the Economic and Financial Committee, the Council delivered an opinion, following its examination of the programme.

The first stability programme of Luxembourg covering the period 1998-2002 was submitted on 16 February 1999 and assessed by the Council on 15 March 1999²⁵. Luxembourg submitted its fifth and most recent update of the stability programme, covering the period 2002-2006, on 28 November 2003. The Commission services have carried out a technical evaluation of this updated programme, taking into account the information provided in accordance with the Code of Conduct²⁶, the Autumn forecasts as well as subsequent evaluations, the commonly agreed methodology for the estimation of cyclically-adjusted balances, the recommendations in the Broad Economic Policy Guidelines and the principles laid down in the Communication of the Commission to the Council of 27 November 2002 on strengthening the co-ordination of budgetary policies²⁷. This evaluation warrants the following assessment:

Commission's assessment

The 2003 update of the stability programme of Luxembourg incorporates the 2004 budget law that was approved by Parliament on 16 December 2003. The update

²⁴ OJ L209, 2.8.1997. The documents referred to in this text can be found at the following web site http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

²⁵ OJ L 209, 5.5.1999.

²⁶ Revised Opinion of the Economic and Financial Committee on the content and format of stability and converge programmes, document EFC/ECFIN/404/01 – REV 1 of 27.6.2001 endorsed by the Ecofin Council on 10.7.2001.

²⁷ COM (2002) 668 final, 27.11.2002

complies with the Code of Conduct on the content and format of the programmes. However, a few non-compulsory variables which are valuable inputs to compute cyclically adjusted balances using the common production function method were not included.

Real GDP growth in 2002 remained very weak by historical standards, at slightly above 1%, like in the year before. Real GDP growth is expected to have remained weak as well in 2003, at 1.2%. According to the central macroeconomic scenario underlying the update, which appears plausible and is quite close to the Commission Autumn 2003 forecast, economic growth is expected to pick up gradually to 2% in 2004. A further pick-up is forecast in the next two years and real GDP growth would be close to 4% in 2006. This is still below the estimated rate of potential growth on the basis of the common production function method. However, in the case of Luxembourg estimates of potential growth and the output gap should be treated with due caution, because of difficulties in extrapolating past productivity trends and in estimating the impact of cross-border employment. Employment growth is expected to slow down significantly compared to 2002 and the years before, following movements in activity with a lag, while HICP inflation is expected to moderate gradually from 2.5% in 2003 to 1.2% by 2006 in response to weak activity and muted import prices.

According to the update the general government budget balance deteriorated markedly in 2003, by no less than 3 percentage points of GDP to a deficit of 0.6% of GDP. This sharp deterioration mainly reflects the effects of the tax reform coinciding with a sharp economic slowdown, coupled with continued substantial growth in public expenditure and a deceleration in the collection of back taxes that had boosted revenue in 2002. The deficit is expected to worsen further to 1.8 and 2.3% of GDP in 2004 and 2005 respectively, as the expected economic recovery would be rather gradual, while the full impact of the earlier economic slowdown on revenue would be felt only with a substantial lag. The deficit would improve somewhat in 2006, to 1.5% of GDP, in response to the expected economic upturn and a deceleration in expenditure. The cyclically-adjusted budget balance, computed using the common production function method, is expected to remain positive over the horizon covered by the update, even though this assumes a potential growth rate that may be on the high end of plausible outcomes.

The deterioration of the general government balance is for the largest part accounted for by central government. In the period 2004-2006, the deficit of central government is expected to widen to above 3% of GDP. The balance of local government is projected to have a slight deficit, largely due to the importance of lacklustre municipal corporate tax receipts as a source of revenue. By contrast, social security would offset part of the projected deficit in the other two sub-sectors of general government. However, surpluses in social security would be considerably smaller than in the past, largely reflecting expected weaker employment growth.

Risks to the outlook for public finances appear skewed to the downside. If such risks materialise, it cannot be entirely ruled out that the deficit could rise to above 3% of GDP at some point in the period covered by the update. While recognising the sound starting position of public finances in Luxembourg, the March 2003

Council opinion on the previous stability programme update²⁸ highlighted the necessity to monitor closely fast growing current expenditure, in particular of central government. The update expects the growth rate of general government nominal expenditure to moderate substantially in the period 2004-2006, to around 4½% on average, down from around 8% in the previous decade. However, apart from an assumed decrease in the public investment ratio, the stability programme is not very explicit on how this deceleration of current expenditure would be achieved, other than by an expected decrease of public investment in the period 2004-2006. Should economic growth and thus tax revenue fall to rates below what is currently envisaged, additional measures might be needed to adjust expenditure levels. This may be necessary to prevent the nominal deficit from breaching the 3% of GDP threshold and to ensure that a budgetary position close to balance or in surplus would be maintained in the medium to long run.

Luxembourg is in a good position to meet the budgetary consequences of the ageing population. There are no risks of unsustainable public finances in the long term. The debt to GDP ratio will remain very low and is expected to decrease to below 5% of GDP over the projection period. Moreover, substantial additional financial assets have been accumulated that could help bridge a spell of weak economic growth. Some uncertainties remain on long term trends in Luxembourg due to the lack of complete information on age-related expenditures and the key role that cross-borders workers play in the national labour market.

The update is broadly consistent with the 2003 Broad Economic Policy Guidelines, in particular those with budgetary implications.

²⁸ OJ C64 18.3.02

7 Prévisions économiques de printemps 2004 de la Commission – Analyse de la Commission sur le Luxembourg

9. Luxembourg

Turning the corner

The situation in 2003

Economic activity in 2003 was subdued for the third year in a row, as Luxembourg is recovering only slowly from the negative impact of the global slowdown and the turmoil on financial markets. However, available data point to a recovery from the third quarter onwards. Industrial production was quite dynamic, and increased by 2.6% for the year as a whole. The trade balance showed a strong improvement in the last two quarters of the year. Real GDP growth is estimated to have reached 1.8% in 2003. The labour market deteriorated, in a lagged response to the economic slowdown. Whereas labour shedding took place in some sectors, notably manufacturing and financial services, overall employment growth held up rather well at around 2%. This, in turn, implied that overall labour productivity growth remained negative for the third year in succession. Despite the continued growth in employment, the unemployment rate increased, to slightly above 4% at the end of the year. The broad unemployment figure, counting also people in specific employment schemes, was even higher. However, the increase in the unemployment rate peaked in the summer of 2003 and unemployment has increased less rapidly afterwards. While compensation growth decelerated somewhat, HICP inflation remained broadly stable at around 2.5%. First estimates indicate that the general government balance deteriorated considerably, from a surplus of 2.7% of GDP in 2002 to a very small deficit of 0.1% of GDP in 2003. The

deterioration was cushioned somewhat by the collection of back taxes and some special factors with a positive impact on VAT receipts.

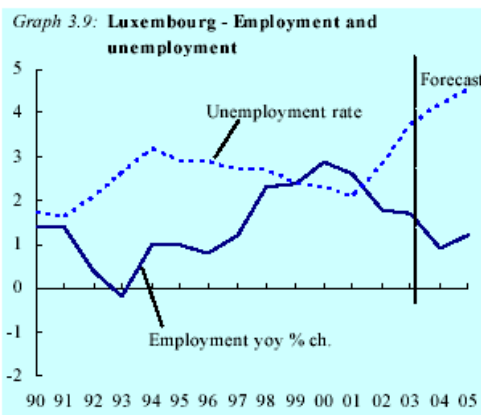
Prospects for 2004 and 2005

Real GDP growth is expected to increase over the projection horizon, in line with the expected improvement in economic conditions in the euro area. Economic growth should gradually pick up to slightly above 3% in 2005, which is still well below the average growth rates witnessed in the 1980s and 1990s. The modest upturn in 2004 would be primarily due to stronger domestic demand, with investment improving in response to more favourable external conditions. The financial sector, which accounts for around half of the exports from the Grand Duchy, was a drag on growth in the downturn but medium-term prospects in this sector should be more favourable. Consequently, net exports would be higher in 2005. Private consumption growth is expected to strengthen somewhat, in line with the development of real compensation per employee and a gradual improvement in employment. Nevertheless, the economic upturn would still have only a limited positive effect on unemployment. The unemployment rate is expected to increase from 3.7% on average in 2003 to 4.7% in 2004. Unemployment would continue rising somewhat in the course of 2005.

Underlying inflation is projected to decrease, in response to weak import prices, relatively moderate wage increases, and a cyclical upturn in labour productivity. Nevertheless, headline HICP inflation would fall only gradually, from 2.5% in 2003 to 1.7% in 2005 as HICP energy inflation will rise considerably in 2004 due to an increase in excise duties with effect from January 2004. The upward impact of the excise increase on HICP (which includes expenditure by non-residents) is much stronger than on the CPI due to the larger weight of fuel prices in the former.

Public finance

The general government balance is projected to deteriorate markedly in 2004 and 2005, by 2.2 percentage points of GDP in total. The deterioration in the balance from 2003 onwards can be attributed to a combination of weak revenues, not offset by a sufficiently large deceleration in public expenditure.



The sluggish development of revenues is driven both by the tax reforms implemented in 2001 and 2002, and by cyclical factors. In addition, the collection of substantial corporate back taxes will contribute less to overall revenue in 2004 and 2005 than in the two previous years. The deficit would increase somewhat in 2005, to 2.3% of GDP, as the positive impact of the economic upturn on the government accounts would become visible only with a delay. The low gross debt ratio would decrease somewhat further over the forecast horizon, from 4.9% of GDP in 2003 to 3.8% of GDP in 2005.

Table 3.9

Main features of country forecast - LUXEMBOURG

| | 2002 | | Annual percentage change | | | | | | | |
|--------------------------------------------------|----------|--------------|--------------------------|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | mio Euro | Curr. prices | % GDP | 1981-99 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
| GDP at constant prices | 22376.5 | | 100.0 | 5.0 | 9.1 | 1.2 | 1.3 | 1.8 | 2.4 | 3.1 |
| Private consumption | 9589.7 | | 42.9 | 3.1 | 4.6 | 4.5 | 2.3 | 2.0 | 2.1 | 2.3 |
| Public consumption | 4015.3 | | 17.9 | 4.2 | 4.8 | 7.0 | 4.2 | 4.5 | 2.0 | 2.7 |
| GFCF | 5047.2 | | 22.6 | 5.1 | -3.5 | 10.1 | -1.4 | -1.8 | 3.1 | 4.5 |
| of which : equipment | 1936.1 | | 8.7 | 6.8 | -12.9 | 8.8 | -1.2 | -4.4 | 5.0 | 6.5 |
| Change in stocks as % of GDP | -161.3 | | -0.7 | 1.1 | 2.8 | 1.2 | -0.7 | -0.8 | -0.8 | -0.8 |
| Exports (goods and services) | 32718.2 | | 146.2 | 7.3 | 16.8 | 2.6 | -0.3 | 2.9 | 4.3 | 6.3 |
| Final demand | 51209.2 | | 228.9 | 5.8 | 12.1 | 3.3 | -0.4 | 2.5 | 3.6 | 5.1 |
| Imports (goods and services) | 28832.7 | | 128.9 | 6.5 | 14.8 | 4.8 | -1.6 | 3.0 | 4.6 | 6.6 |
| GNI at constant prices (GDP deflator) | 20217.8 | | 90.4 | 5.1 | 1.2 | 4.0 | -2.0 | 1.1 | 3.4 | 3.9 |
| Contribution to GDP growth : | | | | | | | | | | |
| Domestic demand | | | | 3.5 | 1.9 | 5.3 | 1.4 | 1.2 | 2.0 | 2.5 |
| Stockbuilding | | | | 0.3 | 2.3 | -1.6 | -1.9 | 0.1 | 0.0 | 0.0 |
| Foreign balance | | | | 1.3 | 4.7 | -2.3 | 1.6 | 0.4 | 0.4 | 0.6 |
| Employment | | | | 2.4 | 5.6 | 5.6 | 3.2 | 2.0 | 0.9 | 1.2 |
| Unemployment (a) | | | | 2.5 | 2.3 | 2.1 | 2.8 | 3.7 | 4.7 | 5.0 |
| Compensation of employees/head | | | | 4.8 | 4.7 | 3.7 | 3.1 | 2.7 | 2.0 | 2.8 |
| Unit labour costs | | | | 2.2 | 1.4 | 8.2 | 5.1 | 2.9 | 0.6 | 0.8 |
| Real unit labour costs | | | | -1.4 | -2.5 | 5.9 | 4.5 | 0.7 | -1.5 | -1.3 |
| Savings rate of households (b) | | | | - | - | - | - | - | - | - |
| GDP deflator | | | | 3.6 | 3.9 | 2.2 | 0.6 | 2.2 | 2.1 | 2.1 |
| Private consumption deflator | | | | 3.7 | 2.6 | 3.3 | 2.3 | 2.1 | 1.7 | 1.6 |
| Harmonised index of consumer prices | | | | - | 3.8 | 2.4 | 2.1 | 2.5 | 2.0 | 1.7 |
| Trade balance (c) | | | | -11.6 | -11.8 | -12.5 | -11.6 | -11.1 | -11.2 | -11.1 |
| Balance on current transactions with ROW (c) | | | | - | - | - | - | - | - | - |
| Net lending(+) or borrowing(-) vis-à-vis ROW (c) | | | | - | - | - | - | - | - | - |
| General government balance (c) | | | | - | 6.3 | 6.3 | 2.7 | -0.1 | -2.0 | -2.3 |
| General government gross debt (c) | | | | 8.3 | 5.5 | 5.5 | 5.7 | 4.9 | 4.5 | 3.8 |

(a) as % of civilian labour force. (b) gross saving divided by gross disposable income. (c) as a percentage of GDP.

**8 Une initiative européenne pour la croissance – Investir dans
les réseaux et la connaissance pour soutenir la croissance
et l'emploi - COM (2003) 690 final,
11.11.2003**

Contribution nationale transmise au Conseil et à la Commission en
réponse au questionnaire

EUROPEAN GROWTH INITIATIVE - NATIONAL CONTRIBUTIONS

LUXEMBOURG

1. Infrastructure investment

a To what extent has the European Growth Initiative affected public investment plans? Are there any immediate changes in investment programmes envisaged? Please differentiate between investment in transport infrastructure energy infrastructure and telecommunication.

The European Growth Initiative has not had any direct effect on public investment plans. In fact, the main tenets of fiscal policy for 2004 were defined in the draft budget which was submitted to Parliament in September 2003, while the government's multi-annual capital expenditure plan (covering the period 2003-2007) was finalised in November 2003 i.e., before the endorsement by the Council of the European Growth Initiative on 12 December 2003.

However, the 2004 budget and the multi-annual capital expenditure plan confirm the government's intention to maintain a high level of public investment spending. In fact, central government investment spending currently amounts to > 2,5% of GDP and general government investment spending to 5% of GDP. Notice that the Luxembourg ratio between public investment and GDP is substantially higher than the EU-average.

In the area of transport infrastructure, it should be noted that Luxembourg co-finances the construction of the TGV *Est* network linking the North-East of France to Paris (financial contribution of 117 million € at 1997 prices, or 0,8¹7o of GDP). Furthermore, there are three major projects under way to improve and/or extend the domestic rail network and one major project to extend the domestic motorway network (*Grande voirie du Nord* - 55 mio. € in 2004 and 330 mio. € thereafter until completion). Also notice that a new terminal building for Luxembourg International Airport is under construction (projected total cost +/- 600 mio. €).

b In case of increased spending plans for these infrastructure projects please indicate in how far this is additional public spending or whether this is the result of redirecting public expenditure.

Not applicable.

c What concrete plans exist or are envisaged to attract private capital for such investment projects? Please provide details such as planned subsidies support for access to attractive financing conditions or initiatives to eliminate technical legal and administrative obstacles to private investment in infrastructure, etc.

None.

d What is the expected effect of these measures on private investment in these infrastructure projects?

Not applicable.

Furthermore, within the framework of the ERDF Innovative Actions of the European Commission, Luxembourg adopted in 2002 a new strategy aimed at creating an "integrated and interconnected system for sharing knowledge", combining the 2 topics of "innovation" and "information society", which are inextricably linked. This strategy seeks to explore and implement a number of new actions principally in the field of intangible assets (economy based on knowledge and the promotion of the use of new technologies), enabling knowledge and support networks to be created for local companies. The aim is to introduce a system of clusters and networks of expertise and training; a strategic intelligence system (technology watch); a system of technology parks and relay centres; and a diffusion, communication and networking system based on ICT.

Finally, the Government has stepped up its [efforts to](#) support innovative start-ups. Against this background, the *Société Nationale de Crédit et d'Investissement* (SNCI), in association with 5 private banks, founded the *Société Luxembourgeoise de Capital-Développement pour les PME* (CD-PME) in October 1998. The start-up loan offered by the- SNCI was introduced in 2002 and represents an additional instrument at the service of innovative entrepreneurs.

Special mention should also be made of the launch of the Support Centre for Innovative Businesses (CAIE) *Technoport Schlassgoart* initiated by the Henri Tudor Public Research Centre in 1999, the "1, 2, 3, GO" network for entrepreneurs and its business plan contest on the initiative of FEDIL, the Chamber of Commerce and *Luxinnovation* in 2000 and the Ecostart Enterprise and Innovation Centre of the Ministry of Economic Affairs in 2002.

**9 Education et Formation 2010 – L'urgence des réformes pour
réussir la stratégie de Lisbonne – Rapport intermédiaire
conjoint du Conseil et de la Commission sur la mise
en œuvre du programme de travail détaillé
concernant le suivi des objectifs des
systèmes d'éducation et de
formation en Europe**

(Conseil 6905/04, Educ 43), 3.3.2004

- Il s'agit d'une évaluation intermédiaire de la mise en oeuvre du programme "*Education et Formation 2010*". Ce rapport a été soumis par la Commission et le Conseil Education au Conseil européen de printemps 2004.
- Le document ne fait pas d'analyses ni de recommandations spécifiques par pays.

A noter que dans les analyses statistiques comparatives, les données luxembourgeoises continuent d'être manquantes. Le rapport peut être consulté au site:

europa.eu.int/comm/education/policies/2010/doc/jir_council_fr.pdf