



**CES/GOPE (2005)**

**LES LIGNES DIRECTRICES INTEGREES (LDI)  
POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI 2005-2008  
REGROUPANT  
LES GRANDES ORIENTATIONS DES POLITIQUES  
ECONOMIQUES (GOPE)  
ET  
LES LIGNES DIRECTRICES POUR L'EMPLOI (LDE)**

**AVIS**

**Luxembourg, le 27 mai 2005**

# SOMMAIRE

page:

<b>INTRODUCTION GENERALE</b>	<b>1</b>
<b>1 LES AMELIORATIONS TENANT A LA GOUVERNANCE</b>	<b>3</b>
11 La mise en place des lignes directrices intégrées (LDI) 2005-2008	3
12 Le contenu et la structure des lignes directrices intégrées	4
121 Partie 1 - Grandes orientations de politiques économiques (GOPE)	4
122 Partie 2 - Lignes directrices pour l'emploi (LDE)	4
13 Le nouveau cycle de gouvernance	7
14 La mise en œuvre de la stratégie sur le plan national	10
<b>2 LES LIGNES DIRECTRICES INTEGREES POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI (2005-2008)</b>	<b>11</b>
21 La présentation et le recentrage	11
22 Les réflexions préliminaires du CES	12
221 Les GOPE	12
222 Les LDE	14
<b>3 LA MISE A JOUR DES STATISTIQUES SERVANT DE TOILE DE FOND AUX ANALYSES DU CES</b>	<b>16</b>
31 Les finances publiques	16
32 Le niveau et la décomposition du RNB par habitant	16
33 Les taux d'emploi	19
<b>4 DEUXIEME RAPPORT SUR LA MISE EN ŒUVRE DES GOPE 2003-2005</b>	<b>21</b>
41 L'évaluation des performances du Luxembourg dans la Communication de la Commission COM(2005)8 final	21
42 L'évaluation des performances du Luxembourg dans le document de travail de la Commission SEC (2005) 91	22
421 Les commentaires par rapport à la partie "évaluation générale"	22
422 L'évaluation par la Commission de la mise en œuvre des recommandations particulières adressées au Luxembourg	28
43 Les réflexions du CES concernant les recommandations de la Commission à l'adresse du Luxembourg	28
431 Les recommandations en rapport avec le faible taux d'emploi des travailleurs âgés	28
432 Les recommandations en relation avec l'environnement entrepreneurial	32

## Relevé des tableaux

page:

Tableau 1: Solde de financement des administrations publiques: 2001-2005 en mio. EUR	16
Tableau 2: Solde de financement des administrations publiques: 2001-2005 en % du PIB	16
Tableau 3: Revenu National Brut en termes réels (mio. EUR)	17
Tableau 4: Les taux d'emploi en 2002 et 2003	19

## Relevé des graphiques

Graphique 1: Echéances principales dans le cadre de la nouvelle stratégie de Lisbonne	10
Graphique 2: Variations 2001/2000, 2002/2001, 2003/2002 et variations moyennes 1986-2003 des taux de croissance réels de différents agrégats	18
Graphique 3: Type de pension au moment de l'attribution	29

## Relevé des Annexes

**page:**

Annexe 1:	Les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2005-2008)	38
Annexe 2:	Présentation succincte des documents clefs récents des différents processus européens	72
Annexe 3:	Reproduction des analyses et messages spécifiques adressés au Luxembourg	81
Annexe 4:	Relevé des documents nationaux devant être soumis dans le cadre des procédures communautaires	99
Annexe 5:	Les recommandations particulières de la Commission européenne adressées au Luxembourg	101

## INTRODUCTION GENERALE

- L'article 2 (4) de la loi organique du CES dispose qu'il accompagne par ses avis les différents stades de l'élaboration des grandes orientations des politiques économiques (GOPE).

Introduit en 1992 par le traité de Maastricht dans le cadre de la surveillance multilatérale des politiques économiques des Etats membres, l'élaboration des recommandations annuelles des grandes orientations de politique économique a connu en 2003 une première nouvelle approche par la mise en place de recommandations triannuelles 2003-2005, approche longuement décrite par le CES dans ses trois avis devanciers GOPE<sup>1</sup>.

En effet, dans le passé, les GOPE n'étaient d'application que pour une seule année. Pour les années 2004 et 2005, la procédure des GOPE devait se limiter à de simples actualisations.

- Confrontées à une multitude de processus engagés en parallèle et de façon peu ordonnée, les grandes orientations de politique économique constituent l'instrument de synthèse, de coordination et d'impulsion des différents axes des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté. Il fallait également réconcilier cet instrument de coordination que constituent les GOPE avec le processus de Lisbonne lancé en mars 2000.

Le CES en a fait mention dans ses précédents avis GOPE et dans l'avis annuel sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 2005 consacré à l'analyse et à la transposition des objectifs de Lisbonne dans la politique nationale. Il y a estimé qu'il était absolument nécessaire de limiter le nombre de processus engagés en déployant un effort de rationalisation pour accéder à un niveau de coordination et de cohérence accru entre les différents processus et stratégies engagés.

Le Conseil européen de printemps 2005 y a donné suite en relançant la stratégie de Lisbonne lors de son évaluation à mi-parcours. La Commission a présenté le 12 avril 2005 les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi 2005-2008 comprenant une recommandation de la Commission relative aux grandes orientations de politiques économiques des Etats membres et de la Communauté (en application de l'article 99 du traité CE) et une proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres (en application de l'article 128 du traité CE).

---

<sup>1</sup> - Les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté (GOPE) 2003 – CES/Premier Avis (2003) I du 14 mars 2003.  
- Les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté (GOPE) (2003-2005) – CES/Deuxième Avis (2003) II du 23 mai 2003.  
- Les grandes orientations des politiques économiques des Etats membres et de la Communauté (GOPE) (2003-2005) – CES/Troisième Avis (2004) du 13 mai 2004.

Le CES appuie cette rationalisation des processus et souligne qu'il est préférable de se consacrer davantage à la mise en oeuvre des réformes que de multiplier le nombre de lignes directrices politiques.

- Le recentrage des GOPE sur l'objectif de Lisbonne et la rationalisation des processus implique que dorénavant, le CES accompagne, au plan national, par ses avis, les lignes directrices intégrées comprenant les grandes orientations des politiques économiques et les lignes directrices pour l'emploi.

Le présent avis "Lignes directrices intégrées" qui succède aux avis GOPE et se situe dans la continuité des trois avis devanciers, innove donc par la nouvelle approche conformément à la mission légale du CES.

**x x x**

- Pour son information, le CES a organisé l'audition suivante:

**Thème:** Audition du CES sur le capital risque

- *Monsieur Gaston REINESCH, Président, Société nationale de crédit et d'investissement (SNCI)*
- *Monsieur Georges SCHMIT, Conseiller de Gouvernement, 1ère classe, Ministère de l'Economie*
- *Monsieur Jean-Jacques ROMMES, Directeur, ABL*
- *Monsieur Charles MULLER, Directeur fiscal et légal, Association luxembourgeoise des Fonds d'Investissement (ALFI)*
- *Monsieur Emmanuel BAUMANN, Conseiller de Gouvernement 1ère classe, Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement*

**x x x**

Que tous trouvent ici l'expression de la reconnaissance du CES.

## 1 LES AMELIORATIONS TENANT A LA GOUVERNANCE

- Face au manque de succès et de transparence de la stratégie de Lisbonne, le Conseil européen de mars 2005 a relancé cette stratégie en la recentrant sur la croissance et l'emploi, conformément aux propositions de la Commission<sup>2</sup>. Par cette décision, les chefs d'Etat et de gouvernement ont donné un message clair sur les priorités de l'Union pour les prochaines années. L'Union, tant au niveau européen que national, doit désormais se concentrer sur ces thèmes et mettre en œuvre les actions nécessaires pour développer la croissance tout en favorisant la création d'emplois<sup>3</sup>.

Le CES rappelle qu'il approuve la proposition de demander aux Etats membres d'élaborer un programme national sur la stratégie de Lisbonne, qui comporterait trois parties: les mesures macroéconomiques, les politiques du marché du travail et les questions liées aux réformes microéconomiques.

### 11 La mise en place des lignes directrices intégrées (LDI) 2005-2008

- La Commission européenne a été invitée par le Conseil européen de printemps à traduire la priorité donnée à la croissance et à l'emploi dans de nouvelles grandes orientations de politique économique et chargée d'assurer la cohérence économique des trois dimensions, économique, sociale et environnementale de la stratégie de Lisbonne, et de nouvelles lignes directrices pour l'emploi. Ces deux instruments importants sont ainsi alignés sur les objectifs de la stratégie renouvelée de Lisbonne, au service de la croissance et de l'emploi et portant l'appellation de lignes directrices intégrées.

L'intégration de ces deux textes dans un seul document a pour but de renforcer la cohérence globale et d'apporter une vision stratégique claire des enjeux européens dans les domaines macroéconomiques, microéconomiques et de l'emploi.

Le rapport Kok avait souligné qu'il fallait améliorer et simplifier la gouvernance de la stratégie de Lisbonne. Il était dès lors nécessaire d'améliorer les mécanismes d'exécution. Ces mécanismes portent dans une large mesure sur la manière d'organiser la coordination des travaux de l'Union dans les domaines de l'économie et de l'emploi dans le respect du triptyque économie, cohésion sociale et environnement.

L'approche intégrée en matière de coordination des politiques économiques et de l'emploi propose un certain nombre de changements visant à rationaliser et à simplifier le processus existant de coordination dans les domaines de l'économie et de l'emploi ainsi que le mode de présentation des rapports. Ces propositions ne remettent pas en cause le cycle de coordination existant dans les domaines de l'économie et de l'emploi mais elles permettent d'y intégrer un certain nombre de processus existants qui portent sur des questions liées aux réformes structurelles respectivement microéconomiques.

<sup>2</sup> COM(2005)24 du 2.2.2005, "Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi. Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne".

<sup>3</sup> Conclusions du Conseil européen de mars 2005, ([http://ue.eu.int/cms3\\_fo/showPage.asp?lang=en&id=432&mode=g&name=](http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?lang=en&id=432&mode=g&name=))

Le point de départ consiste à élaborer des programmes d'action au niveau de l'Union et des Etats membres, qui traduisent les priorités fixées par le Conseil sur base des propositions de la Commission dans sa Communication sur les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi. Cela permettra à la Commission d'appuyer le processus de réforme dans les Etats membres, tout en le faisant progresser à l'échelle de l'UE. Les progrès accomplis en matière d'exécution de ces programmes d'action européens et nationaux feront l'objet d'un suivi minutieux de la part de la Commission et d'une évaluation lors du Conseil européen de printemps.

La relance de la stratégie de Lisbonne telle qu'elle s'exprime au travers des lignes directrices intégrées, doit permettre d'apporter les bonnes réponses aux défis posés. La réalisation de réformes globales des marchés du travail, des services et des produits fait également partie intégrante de cette stratégie. Les lignes directrices intégrées sont la traduction directe des priorités au niveau européen et représentent une étape concrète dans le processus de recentrage et d'appropriation politique de la stratégie de Lisbonne.

## **12 Le contenu et la structure des lignes directrices intégrées**

Etant donné que les politiques macroéconomique, microéconomique et de l'emploi sont interdépendantes et doivent se renforcer mutuellement, les lignes directrices intégrées sont présentées dans un seul document général divisé en deux parties sur lequel le Parlement européen, le Comité économique et social européen et le Comité des régions seront consultés, conformément à l'article 128 du traité CE.

### **121 Partie 1 - Grandes orientations de politiques économiques (GOPE)**

Les lignes directrices intégrées 1 à 15 comprennent la recommandation de la Commission relative aux GOPE applicables à tous les Etats membres et à la Communauté. Etant l'un des principaux instruments de coordination des politiques économiques, cette partie concrétise la relance de la stratégie de Lisbonne et se concentre sur la contribution des politiques économiques à l'augmentation de la croissance économique et de l'emploi.

Les GOPE donnent aux Etats membres et à la Communauté des indications sur les politiques macro- et microéconomiques à mener dans les domaines présentant le plus grand potentiel d'amélioration de la croissance et de l'emploi. La section A traite de l'apport que peuvent avoir les politiques macroéconomiques à cet égard. La section B porte sur les mesures et les politiques que l'Union et les Etats membres doivent appliquer pour faire de l'Europe un lieu plus attrayant pour les investisseurs et les travailleurs et pour stimuler la connaissance et l'innovation en tant que facteurs de croissance.

### **122 Partie 2 - Lignes directrices pour l'emploi (LDE)**

Les lignes directrices intégrées 16 à 23 reprennent la proposition de décision du Conseil relative aux lignes directrices pour l'emploi. Ces lignes directrices - et la Stratégie européenne pour l'emploi qui s'y rapporte - sont un instrument de



coordination essentiel des politiques de l'emploi des Etats membres. Depuis 1997, la stratégie a contribué à améliorer l'orientation, la supervision et le suivi des politiques de l'emploi dans l'Union européenne.

Les LDE 2005-2008 portent sur la contribution des politiques de l'emploi à la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité. Les politiques de l'emploi peuvent contribuer de manière essentielle à l'augmentation de l'emploi, à l'amélioration de la productivité ainsi qu'au renforcement de la cohésion sociale. Il est également nécessaire de veiller à la soutenabilité des systèmes de protection sociale.

Les lignes directrices pour l'emploi énoncent les objectifs généraux en matière d'emploi et les actions à mener en priorité dans ce domaine dans l'Union européenne et au sein des Etats membres. D'après la Commission européenne, l'application des politiques de l'emploi doit aller de pair avec la réalisation de réformes sur les marchés de services, les marchés de produits et les marchés financiers. Ces politiques doivent interagir positivement avec les politiques macroéconomiques axées sur la croissance et l'emploi. Il s'en suit que, les lignes directrices de la partie 1 renvoient aux lignes directrices correspondantes de la partie 2 et inversement afin d'assurer l'intégration et la cohérence des deux parties.

Le CES a reproduit, ci-après, les lignes directrices intégrées sous une forme synthétique; le texte intégral est joint en annexe 1.

## **Liste des lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2005-2008)**

### **Lignes directrices macroéconomiques**

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

### **Lignes directrices microéconomiques**

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

### **Lignes directrices pour l'emploi**

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

### 13 Le nouveau cycle de gouvernance

- Les lignes directrices intégrées sont conçues pour fournir un cadre stable et cohérent permettant la mise en œuvre des actions prioritaires approuvées par le Conseil européen. Elles devront servir de base à la préparation des programmes nationaux de réforme que les Etats membres sont invités à présenter pour le 15 octobre 2005. Ils devront à cette fin identifier les mesures concrètes qu'ils ont l'intention de prendre (ou ont déjà prises) afin de soutenir la croissance et l'emploi au niveau national, chaque Etat membre mettant un accent particulier sur les défis spécifiques auxquels il est confronté.

L'effort de cohérence développé au niveau des lignes directrices intégrées permet désormais de regrouper dans un seul document synthétique l'ensemble des rapports nationaux existants pertinents pour la stratégie de Lisbonne. Sont concernés le rapport "Cardiff" sur le processus de réforme économique, les rapports sectoriels de mise en œuvre - dûment simplifiés - couverts par la méthode ouverte de coordination<sup>4</sup> et, à terme, également les plans stratégiques nationaux relatifs aux fonds structurels et de cohésion. Ce mécanisme simplifié de rapports devrait permettre aux Etats membres de se concentrer davantage sur la mise en œuvre.

Les lignes directrices intégrées - comme les programmes nationaux qui en découleront - seront établies pour trois ans, afin d'aménager la prévisibilité nécessaire à leur mise en œuvre. Ces programmes nationaux devraient être le fruit d'un débat au niveau national avec les instances parlementaires compétentes, les partenaires sociaux et les citoyens, conformément aux traditions respectives des Etats membres. Il s'agit là d'un aspect essentiel pour garantir l'appropriation nécessaire de ces programmes par tous les acteurs concernés.

Les lignes directrices pourront être adaptées chaque année conformément aux dispositions du traité. Les programmes nationaux pourront quant à eux être modifiés par les Etats membres selon les nécessités politiques internes.

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

- Alors qu'une évaluation un peu plus sommaire sera réalisée au cours des deux premières années (2006 et 2007), une évaluation plus approfondie est prévue pour 2008. L'évaluation sommaire sera publiée dans un rapport de situation annuel de l'UE, tandis que l'évaluation approfondie fera partie d'un rapport stratégique de l'UE en 2008, qui marquera le début d'un deuxième cycle triennal. A ce stade, il pourrait être jugé nécessaire de réexaminer le processus de planification et de présentation des rapports afin d'évaluer s'il y avait lieu de poursuivre la rationalisation.

---

<sup>4</sup> Sont concernés entre autres les domaines emploi, inclusion sociale, e-europe, recherche et développement et les futurs plans ETAP (Environmental Technologies Action Plans).

La Commission présentera en juin 2005, en tant que pendant aux programmes nationaux, un "programme communautaire de Lisbonne 2005-2008" couvrant l'ensemble des actions à entreprendre au niveau communautaire au service de la croissance et de l'emploi. Ce programme reflétera les actions incluses dans la communication de la Commission au Conseil européen de printemps<sup>5</sup>, et en particulier les éléments communautaires<sup>6</sup> du programme d'action de Lisbonne.

Le CES tient à souligner que, dans le contexte actuel, les programmes de stabilité et de convergence seront présentés en automne parallèlement aux programmes nationaux sur la stratégie de Lisbonne, mais ils continueraient de l'être sous forme de documents distincts centrés sur les aspects clés des finances publiques. Le chapitre relatif à l'emploi se fonderait sur les programmes d'action nationaux existant en matière d'emploi (élaborés conformément au traité). Le chapitre portant sur les mesures structurelles/microéconomiques devra être élaboré sur la base de la partie des GOPE qui traite des questions microéconomiques.

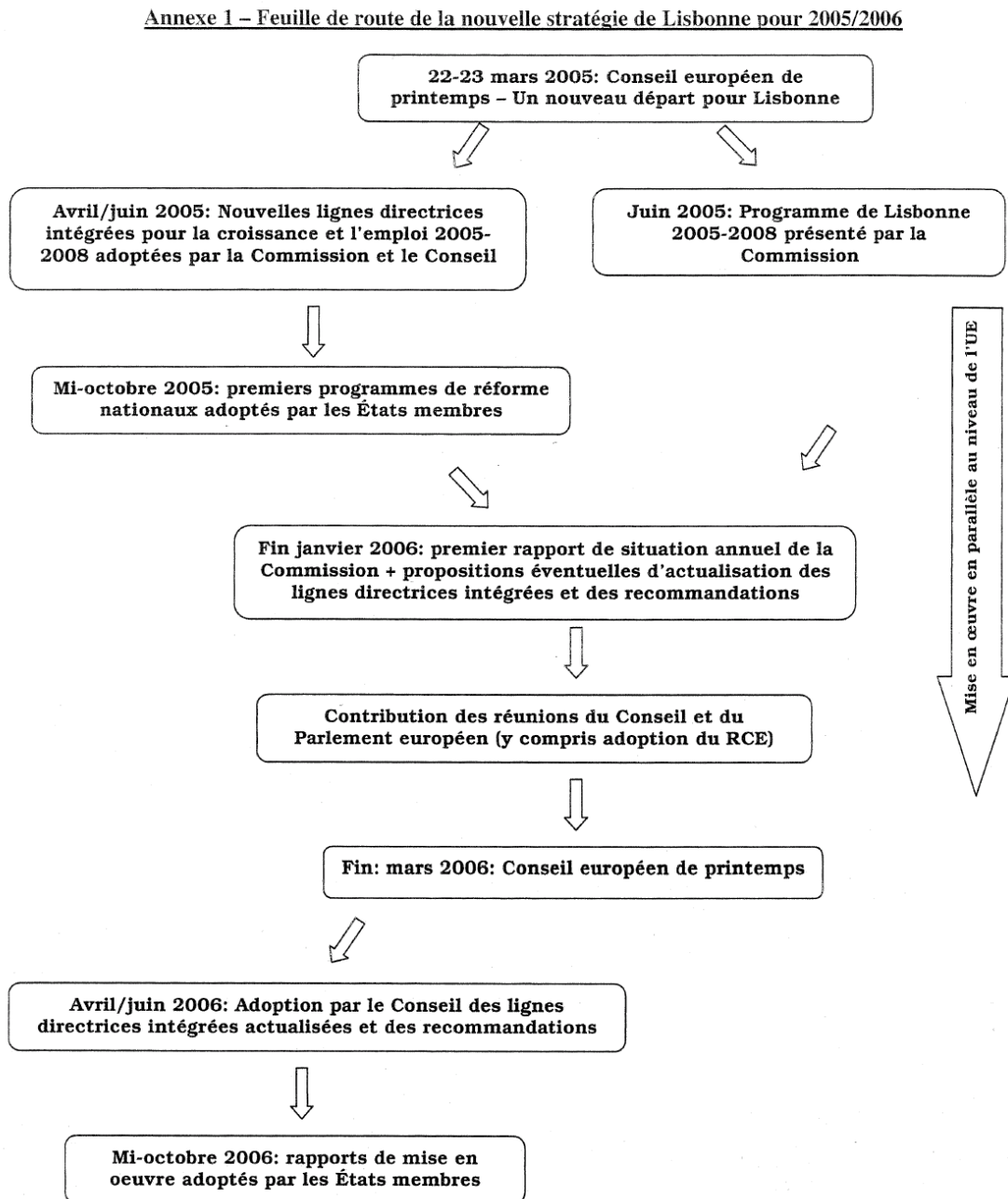
---

<sup>5</sup> COM (2005) 24 du 2.2.2005, « Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi. Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne ».

<sup>6</sup> SEC (2005)192 du 3.2.2005, document d'accompagnement de la communication de la Commission au Conseil européen.

- Le graphique ci-après retrace les principales étapes telles que retenues dans le cadre de la nouvelle stratégie de Lisbonne:

Graphique 1: Echéances principales dans le cadre de la nouvelle stratégie de Lisbonne



## 14 La mise en œuvre de la stratégie sur le plan national

- Le CES tient à souligner que la stratégie de Lisbonne revigorée telle qu'elle vient d'être arrêtée lors du sommet de printemps 2005, s'exprimant à travers un ensemble de lignes directrices intégrées, ne pourra sortir tous ses effets que si des programmes cohérents au niveau national en découlent.

La relance de la stratégie ne peut se faire sans une véritable implication de tous les acteurs au niveau national. La stratégie de Lisbonne, comme d'ailleurs tout le processus d'intégration européen, a jusqu'ici souffert d'un déficit de communication.

Dès lors, un débat préalable à la finalisation du programme d'action national devra être initié en associant les pouvoirs publics et les plate-formes du dialogue social et civil. Le programme définitif devra être établi par le Conseil de Gouvernement en concertation avec les partenaires sociaux, avant d'être soumis à l'approbation de la Chambre des Députés.

D'après sa loi organique, le CES a pour mission de conseiller le Gouvernement en matière supranationale (article 2.5) et d'accompagner, par ses avis, les différents stades de l'élaboration par le Conseil de l'Union européenne des grandes orientations des politiques économiques (article 2.4).

La rationalisation des processus, qui souligne l'interdépendance des politiques macroéconomiques, microéconomiques et de l'emploi en vue de leur renforcement mutuel, implique que dorénavant le CES devra accompagner, au plan national, par ses avis, les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi.

Or, le Comité national de coordination tripartite et la Commission nationale de l'emploi sont, de par leurs missions officielles ou légales, également appelés à se prononcer sur les problèmes liés à la croissance et l'emploi.

Il s'ensuit des interférences entre ces différentes plates-formes du dialogue social, préjudiciables à la valeur ajoutée des prises de position des partenaires sociaux, soucieux de garder en réserve une certaine marge de manœuvre de négociation au cours des différents processus de consultation ou de concertation.

- Le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur a été désigné coordinateur de la stratégie renouvelée au Luxembourg. Cette coordination devra aboutir à un document unique à remettre à la Commission européenne pour le 15 octobre 2005. Ce défi ne pourra être relevé avec succès que si les priorités d'actions auront été décelées au niveau du Conseil de Gouvernement avec les partenaires sociaux, garantissant ainsi l'inéluctable appropriation politique nécessaire pour transformer les actions politiques prioritaires en progrès nationaux tangibles envers les buts affichés que sont la croissance et l'emploi.

Le CES note avec satisfaction, que les travaux préparatoires sont entamés par l'observatoire de la compétitivité mis en place au niveau du Ministère de l'Economie, sans attendre l'adoption définitive des lignes directrices intégrées par le Conseil européen, prévue pour la mi-juin 2005.

## 2 LES LIGNES DIRECTRICES INTEGREES POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI (2005-2008)

### 21 La présentation et le recentrage

La Commission européenne dans sa Communication au Conseil européen de printemps du 2 février 2005, intitulée *"Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi - Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne"* avait retenu ce qui suit:

*" Il y a cinq ans, l'Union européenne a lancé un ambitieux programme de réforme. L'année dernière, la Commission a passé en revue les progrès accomplis. Il s'en est suivi un débat animé, tant à l'échelon européen qu'au niveau national, entre toutes les parties soucieuses du succès de Lisbonne. Par ailleurs, la Commission a tiré profit des travaux du groupe de haut niveau présidé par Wim Kok, qui a présenté son rapport en novembre dernier. Aujourd'hui, le consensus est général: l'Europe est loin de réaliser le potentiel de changement que lui offre la stratégie de Lisbonne. Si ni le diagnostic, ni les remèdes ne sont contestés, il est un fait que les progrès ne sont pas suffisants".*

Face au constat de la mise en oeuvre peu satisfaisante de la stratégie de Lisbonne, le Conseil européen des 22 et 23 mars 2005 à Bruxelles évaluant à mi-parcours la stratégie de Lisbonne sur la croissance et l'emploi a identifié un certain nombre de carences. La contre-performance de l'économie de l'UE peut avoir de multiples raisons. La participation comparativement plus faible de sa main-d'œuvre montre que l'Europe dispose d'un important réservoir de main-d'œuvre inutilisée et ne maximise pas sa croissance. Une autre explication est liée au faible niveau de croissance de la productivité qui a tendance à diminuer depuis plusieurs décennies. Finalement, une faible demande intérieure et un manque de confiance de la part des consommateurs et des investisseurs, qui préfèrent différer respectivement leurs consommation et investissement, ont contribué à cette contre-performance.

Pour y pallier et en référence au chapitre 1 du présent avis, une nouvelle approche basée sur un cycle de trois ans débutant en 2005 a été arrêtée. Cette approche trouve son fondement dans l'adoption par la Commission d'un projet de ligne directrices intégrées constituées des GOPE et des lignes directrices pour l'emploi (LDE). Il revient aux GOPE d'assurer la cohérence économique générale des trois dimensions économique, sociale et environnementale de la stratégie.

Ces LDI se caractérisent fondamentalement par un recentrage sur la croissance et l'emploi sur un fond de croissance économique très timide. Elles laissent néanmoins aux Etats membres la flexibilité leur permettant de choisir les solutions locales qui répondent au mieux à leurs besoins de réforme, encourageant de la sorte l'appropriation nationale.

Il a, dès lors, été décidé de faire succéder les LDI au cycle précédent des GOPE 2003-2005, cycle qui n'a donc pas été mené à sa fin. Les nouvelles LDI 2005-2008 sont censées marquer le début d'une stratégie revigorée.

## **22 Les réflexions préliminaires du CES**

Le CES appuie expressément le nouveau cycle de gouvernance ayant abouti à des lignes directrices intégrées 2005-2008, renforçant la coordination entre les GOPE et les nouvelles LDE.

Encore faut-il que les Etats membres mettent à profit cette nouvelle stratégie et fixent des priorités politiques claires pour les exercices 2005 et 2008 en tenant compte des trois dimensions économique, sociale et environnementale. A noter également que la Commission s'abstient cette année à faire des recommandations spécifiques aux Etats membres tout en annonçant qu'elle en fera prévisiblement en 2006.

Le CES donne à considérer que, vu le court délai imparti, il ne lui était pas possible de conduire une analyse approfondie, voire d'aboutir à une position consensuelle sur les 23 lignes directrices avant la réunion du Conseil européen.

Comme ces lignes directrices proposées par la Commission sont susceptibles d'être modifiées par le Conseil européen, le CES ne saurait, à ce stade, se prononcer sur les priorités à reprendre dans le plan d'action national. Néanmoins, le CES se réserve le droit de revenir sur une analyse plus détaillée des LDI à un stade ultérieur avant l'adoption définitive du plan national pour la croissance et l'emploi.

Le CES se limite dans le présent avis à des réflexions d'ordre général sur certaines des GOPE et LDE.

### **221 Les GOPE**

- Pour rappel, la partie GOPE comporte une partie macroéconomique visant essentiellement à exploiter le potentiel de croissance de l'économie, soutenir un développement économique équilibré, mettre en place les conditions de base nécessaires pour promouvoir un niveau adéquat d'épargne et d'investissement, tout en évitant des politiques fiscales procycliques.

Depuis des années, ces concepts guident la politique économique et fiscale luxembourgeoise qui s'est exprimée notamment dans les actualisations annuelles du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg, dont la dernière mouture date de novembre 2004. Le CES approuve, dans ses grands traits, ces orientations macroéconomiques de moyen terme tout en rappelant que tant la croissance que l'emploi doivent être au centre des réflexions.

- Les lignes directrices 1 et 2 visent à garantir la stabilité économique et la pérennité de l'économie. Au Luxembourg, le cadre macroéconomique (dette publique, déficit d'après Maastricht) est propice pour entamer des réformes structurelles. Ces réformes doivent couvrir à la fois des politiques relatives à l'offre et à la demande. Lesdites politiques structurelles doivent viser à améliorer quantitativement et qualitativement l'offre de travail et aller de pair avec des politiques de la demande qui soutiennent la croissance et créent des emplois dans le respect des orientations macroéconomiques de moyen terme.



- D'après les lignes directrices 4 et 5, l'évolution des salaires réels doit rester en adéquation avec le taux sous-jacent de croissance de la productivité à moyen terme. Le CES a brièvement commenté ces concepts dans la section 421 du présent avis.
- En ce qui a trait à la ligne directrice n°6 qui vise à préserver la discipline budgétaire, la situation des finances publiques au Luxembourg n'est plus telle que des capacités de financement puissent être dégagées au niveau des administrations publiques, ceci malgré l'existence d'un sous-secteur sécurité sociale excédentaire. L'explication en est que le déficit de l'Etat central se situe proche de 3% du PIB et risque de dépasser ce seuil en 2006 entraînant dans son sillage les deux autres sous-secteurs. (voir tableaux 1 et 2, page 17).

Le CES est d'avis que pour répondre de façon adéquate à cette recommandation qui vise une réduction du déficit structurel d'au moins 0,5% du PIB par an en moyenne et davantage en période favorable, le Gouvernement devra veiller à une meilleure efficience en matière de dépenses publiques et veiller à des taux de croissance de celles-ci qui soient en phase avec l'évolution des recettes fiscales.

Dans cet ordre d'idées, il y a lieu d'analyser dans quelle mesure les décisions récentes du Conseil européen de printemps 2005 pourraient permettre de "lisbonniser" le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC), dans la mesure où des déficits résultant d'investissements massifs dans l'innovation, la recherche et le développement pourraient être traités de manière plus bienveillante. L'UE, mais également le Luxembourg, doivent procéder à ces investissements cruciaux pour augmenter la compétitivité et pour ramener l'économie européenne sur le sentier de la croissance et de réduire les déficits et la dette dans une perspective de moyen terme.

Dans ce contexte, le CES se félicite du récent accord politique sur la réforme du Pacte de Stabilité et de Croissance. Tout en préservant les principes essentiels du Pacte (et notamment les valeurs de référence de 3% du PIB pour le déficit public et 60% du PIB pour la dette publique), l'accord a renforcé les fondements économiques de la surveillance multilatérale des politiques budgétaires en vue de rendre le Pacte plus crédible et plus applicable. Le volet préventif du Pacte a été renforcé et les Etats Membres s'engagent à mieux utiliser les périodes de conjoncture favorable pour consolider leurs finances publiques. Au niveau du volet correctif, la procédure concernant les déficits excessifs est maintenant mieux adaptée aux circonstances économiques particulières des Etats Membres et notamment à l'évolution de la conjoncture.

L'objectif de la procédure concernant les déficits excessifs étant l'identification d'erreurs manifestes dans la mise en œuvre de la politique budgétaire, certaines dispositions du Traité ont été clarifiées afin de mieux distinguer entre "*bad policies*" et "*bad luck*". Un rééquilibrage entre les aspects de "stabilité" et de "croissance" a eu lieu, de façon à renforcer la contribution des politiques budgétaires à la croissance économique et de soutenir la progression vers la réalisation des objectifs de Lisbonne. Par ailleurs, une plus grande importance est accordée à la soutenabilité à long terme des finances publiques.

- En ce qui concerne la partie microéconomique, les réformes structurelles que les Etats membres doivent encore entreprendre seront essentielles au renforcement du potentiel de croissance de l'Union européenne. Sans entrer dans un commentaire détaillé de ce volet des LDI et en l'absence de recommandations spécifiques en 2005 à l'adresse du Luxembourg, le CES renvoie au rapport luxembourgeois sur l'avancement des réformes structurelles soumis en décembre 2004. Une recommandation récurrente à l'adresse du Luxembourg fut le défaut de mise en place d'une législation moderne sur la concurrence, y inclus la création d'autorités compétentes<sup>7</sup> à l'instar de ce qui existe dans la plupart des Etats membres. La mise en place du Conseil de la concurrence par la loi du 17 mai 2004 devrait pallier définitivement à cette carence.
- Finalement, les lignes directrices réservées à la connaissance et à l'innovation, soit les LDI 12 à 14, ont été placées au cœur de la stratégie renouvelée par les chefs de Gouvernement lors du sommet de printemps en mars 2005. A cet égard, le CES tient à rappeler le rôle primordial que l'Université de Luxembourg sera amenée à jouer en vue d'atteindre le niveau d'excellence international visé en matière de R&D, après avoir identifié les niches où elle entend créer un niveau d'enseignement et de recherche dans des domaines susceptibles d'engendrer des impacts positifs pour l'économie. Pour de plus amples développements en la matière, le CES renvoie à son avis annuel 2005 (cf. chapitre 32).

## 222 Les LDE

Les LDI intègrent pour la première fois également une proposition de décision relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres. A rappeler que ce processus avait été initié en 1997 également sous Présidence luxembourgeoise et vise toujours à faire appliquer par les Etats membres des politiques visant à atteindre le plein-emploi, tout en améliorant la qualité et la productivité du travail et à renforcer la cohésion sociale (LDI n° 16).

Si le CES ne peut que souscrire à cet objectif, cette ligne directrice renvoie également au taux d'emploi à atteindre en moyenne en UE, fixé à 70%, au taux d'emploi des femmes d'au moins 60% et au taux des travailleurs âgés de 50%.

Or, la Commission recommande depuis plusieurs années 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 résidante, de dynamiser la croissance et de soulager les dépenses sociales et, partant, les dépenses publiques y correspondantes.

Le CES réitère que les concepts utilisés au niveau européen que sont le taux d'emploi et le taux d'activité font abstraction d'une réalité comme celle du travail frontalier et sont donc largement inopérants face à la réalité luxembourgeoise. Le CES, lors de son deuxième avis sur les GOPE du 23 mai 2003, avait analysé en détail ce phénomène tout en concluant d'une certaine façon qu'il y a surtout lieu dans le contexte luxembourgeois d'éviter une augmentation du taux de chômage.

<sup>7</sup> Le Conseil de la concurrence, qui a pour mission de veiller à l'application de la loi nationale mais aussi aux articles du traité de la Communauté européenne portant sur la concurrence et l'Inspection de la concurrence, créée auprès du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, dont la mission consiste à recevoir les plaintes et à constater les infractions à la concurrence.

Il est d'autre part renvoyé au chapitre 431 du présent avis où certaines pistes sont tracées.

- Quant à la ligne directrice 17, le CES rappelle qu'il souscrit pleinement à une approche visant à permettre une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie familiale en proposant notamment des structures accessibles et abordables de garde d'enfants et d'accueil.

Cette approche a été amplement développée par le CES au chapitre 5123 portant sur le relèvement du taux d'emploi féminin dans son avis annuel sur l'évolution économique, sociale et financière du pays de 2005.

- D'autre part, quant à la ligne directrice 19, une modernisation et un renforcement des services de l'emploi semblent inéluctables aux yeux du CES afin de garantir une plus grande transparence des offres d'emploi, surtout au niveau de la Grande région. Le CES salue à cet égard que le Gouvernement issu des élections du 13 juin 2004 s'est engagé à revoir, sur la base d'une expertise externe, l'organisation et le fonctionnement de l'Administration de l'Emploi.

Ensuite, le CES rappelle, sans vouloir empiéter d'aucune façon sur les compétences respectives des différents partenaires sociaux, qu'une évolution des salaires et des autres coûts du travail en phase avec l'évolution de la productivité doit être de mise afin d'optimiser la création d'emplois (voir également LDI 4 et 5 et commentaire sous 421 d) du présent avis).

- Par rapport à la ligne directrice 20, le CES estime que les aspects sécurité et qualité de l'emploi doivent être situés au même niveau que l'aspect flexibilité. En effet, l'importance de la qualité de l'emploi pour la productivité des travailleurs est aujourd'hui largement reconnue et fait l'objet d'un consensus auprès des partenaires sociaux au Luxembourg.

Dans ce contexte, le CES fait siens les concepts de qualité et de sécurité de l'emploi qui nécessitent également de prêter une attention particulière à la formation.

Ainsi, dans son avis annuel 2005, le Conseil économique et social estime que:

*"un bon environnement du travail et la motivation des collaborateurs en résultant sont considérés comme des facteurs de production et sont partant des atouts pour renforcer la compétitivité et la croissance économique".*

- La ligne directrice 21 traite de la formation des salaires. Le CES renvoie à ses observations relatives aux lignes directrices 4 et 5.
- En dernier lieu, en ce qui concerne les lignes directrices 22 et 23 visant l'investissement dans le capital humain, à la fois au niveau de l'éducation de base et de la formation tout au long de la vie, le CES les appuie et il renvoie au chapitre "5125 L'investissement dans la main-d'œuvre: la formation initiale et continue" de l'avis annuel 2005 précité.

### 3 LA MISE A JOUR DES STATISTIQUES SERVANT DE TOILE DE FOND AUX ANALYSES DU CES

Avant de prendre position par rapport aux analyses et appréciations de la Commission européenne sur la mise en oeuvre par le Luxembourg des GOPE 2003-2005 (chapitre 4 du présent avis), le CES a repris trois ordres de statistiques ayant trait respectivement aux finances publiques, au revenu national brut par habitant et aux différents taux d'emploi, qu'il a actualisées. Ces statistiques constituent, en effet, la toile de fond des commentaires du CES par rapport aux diverses analyses de la Commission.

#### 31 Les finances publiques

Tableau 1: Solde de financement des administrations publiques: 2001-2005 en mio. EUR

	2001 compte général	2002 compte général	2003 compte provisoire	2004 estimé	2005 projeté
Solde de financement des administrations publiques en mio. EUR	1.479,6	523,1	116,5	-281,8	-432,2
- Administration centrale	796,7	-41,9	-326,0	-622,7	-809,6
- Administrations locales	34,3	29,1	-5,5	-28,6	-21,2
- Sécurité sociale	648,5	536,0	448,0	369,5	398,6

Source: IGF 28.2.2005

Tableau 2: Solde de financement des administrations publiques: 2001-2005 en % du PIB

	2001 compte général	2002 compte général	2003 compte provisoire	2004 estimé	2005 projeté
Solde de financement des administrations publiques en % PIB	6,7%	2,3%	0,5%	-1,1%	-1,6%
- Administration centrale	3,6%	-0,2%	-1,4%	-2,4%	-3,0%
- Administrations locales	0,2%	0,1%	0,0%	-0,1%	-0,1%
- Sécurité sociale	2,9%	2,%	1,9%	1,4%	1,5%

Source: IGF 28.2.2005

Le CES renvoie, dans ce contexte, à son chapitre 6 "Les finances publiques" de son avis du 11 mars 2005 sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 2005, tout en ayant dûment pris note de la récente présentation par le Ministre du Budget du compte provisoire de l'exercice 2004 qui prévoit un solde amélioré de +0,6% pour l'Etat central.

#### 32 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.

Sur la base des statistiques les plus récentes fournies par le Statec, tous les chiffres depuis 2001 ont été actualisés. (tableau 3)

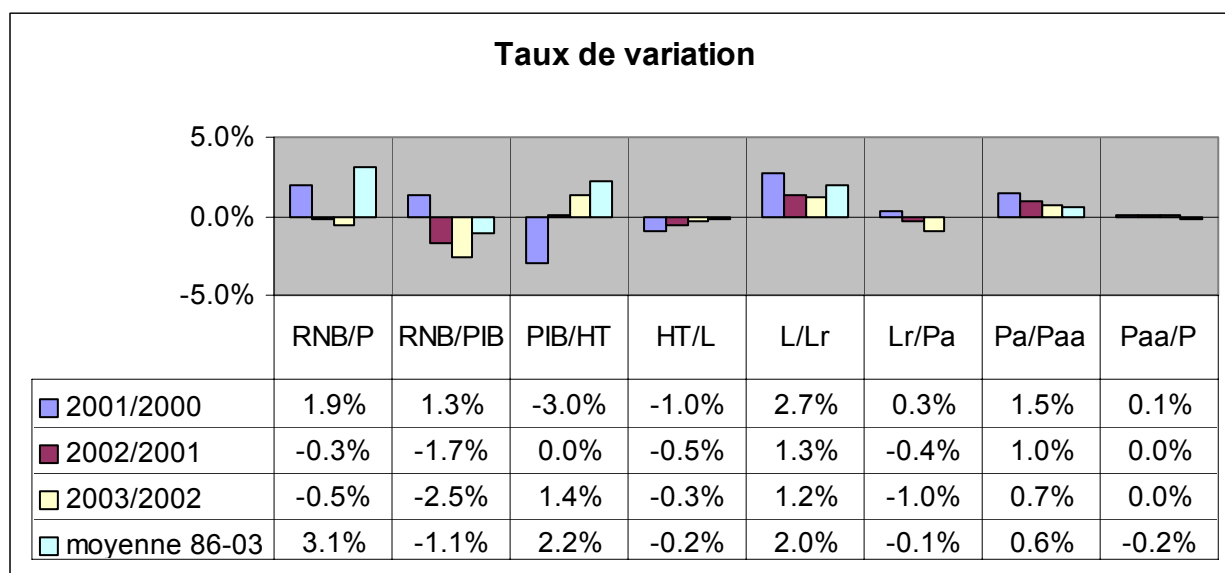
Tableau 3: Revenu National Brut en termes réels (mio. EUR)

Revenu National Brut en termes réels (mio. EUR)		2003	Moyenne annuelle des taux de variation 1986-2003
Revenu National Brut en termes réels (mio. EUR)	RNB	18152.9	
	Variation	0.3%	4.3%
Population (milliers)	P	450.0	
	Variation	0.8%	1.1%
	RNB/P	40.344	
	variation	-0.5%	3.1%
Produit Intérieur Brut à prix constants (mio. EUR)	PIB	19899.6	
	Variation	2.9%	5.5%
	RNB/PIB	0.912	
	Variation	-2.5%	-1.1%
Heures rémunérées (mio.)	HT	560.7	
	Variation	1.5%	3.2%
	PIB/HT	35.492	
	Variation	1.4%	2.2%
Emploi intérieur (milliers)	L	293.4	
	Variation	1.8%	3.4%
	HT/L	1.911	
	Variation	-0.3%	-0.2%
Emploi intérieur, partie résidente (milliers)	L <sub>R</sub>	185.6	
	Variation	0.6%	1.4%
	L/L <sub>R</sub>	1.581	
	Variation	1.2%	2.0%
Population active (milliers)	P <sub>A</sub>	202.1	
	Variation	1.6%	1.5%
	L <sub>R</sub> /P <sub>A</sub>	0.918	
	Variation	-1.0%	-0.1%
Population d'âge actif (milliers)	P <sub>aa</sub>	299.8	
	Variation	0.9%	0.9%
	P <sub>A</sub> /P <sub>AA</sub>	0.674	
	Variation	0.7%	0.6%
	P <sub>AA</sub> /P	0.666	
	Variation	0.0%	-0.2%
	RNB/P	40.344	
	Variation	-0.5%	3.1%
	PIB/P	44.226	
	Variation	2.1%	4.3%

Source: Statec

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 2: Variations 2001/2000, 2002/2001, 2003/2002 et variations moyennes 1986-2003 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 2003/2002:

$$(-0,5\%) \simeq (-2,5\%) + (1,4\%) + (0,3\%) + (1,2\%) + (-1,0\%) + (0,7\%) + (0,0\%)$$

et en taux de variation annuels moyens pour la période 1986 à 2003:

$$(3,1\%) \simeq (-1,1\%) + (2,2\%) + (-0,2\%) + (2,0\%) + (-0,1\%) + (0,6\%) + (-0,2\%)$$

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 – 2003, est la résultante d'une progression de la productivité du travail (+ 2,2%), d'une progression du taux d'emploi (+ 0,6%), d'une progression de l'effet levier des frontaliers (+ 2%), d'une progression des transferts nets de revenus à l'étranger (- 1,1%), d'une diminution du temps de travail moyen (- 0,2%) et d'un vieillissement de la population (- 0,2%).

L'on doit noter ici que les données statistiques fournies par le Statec fin 2004 peuvent être considérées comme définitives jusqu'à l'année 2001. En ce qui concerne les années 2002 et 2003, les données sont à considérer 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.

### 33 Les taux d'emploi

Tableau 4: Les taux d'emploi en 2002 et 2003

	Luxembourg		UE 15		Objectif Lisbonne
	2002	2003	2002	2003	
Taux d'emploi global	63,4%	62,7%	64,3%	64,4%	70,0%
Taux d'emploi féminin	51,6%	52,0%	55,6%	56,1%	60,0%
Taux d'emploi des travailleurs âgés (55-64 ans)	28,1%	30,0%	40,2%	41,7%	50,0%
- hommes	37,7%	39,1%	50,1%	51,6%	
- femmes	18,4%	20,9%	30,7%	32,1%	

Source: Eurostat (18.04.2005)

- Le CES constate qu'au niveau du taux d'emploi global, le différentiel avec la moyenne communautaire a augmenté, passant de 0.9 point de pourcent à 1,7 point de pourcent. En ce qui concerne le taux d'emploi féminin, le différentiel est resté le même. Au niveau du taux des travailleurs âgés par rapport à la moyenne communautaire, une légère amélioration peut être observée de 12,1 points de pourcent à 11,7 points de pourcent.
- Au vu du large degré d'ouverture du Luxembourg et de son intégration dans la Grande Région transfrontalière, le CES rappelle<sup>8</sup> que vouloir faire du taux d'emploi l'indicateur principal pour orienter la politique d'emploi nationale conduit à des simplifications partiellement inappropriées.

Le concept du taux d'emploi<sup>9</sup>, comme d'ailleurs celui du taux d'activité<sup>10</sup>, ne sont pas au Luxembourg des indicateurs très représentatifs. Ces indicateurs sont calculés par rapport aux seuls résidents dont la part dans l'emploi salarié continue à baisser et n'était plus que de 60,5% en mai 2004 contre 66,4% il y a 5 ans<sup>11</sup>. Cette tendance risque de s'accroître vu le nombre élevé de demandeurs d'emplois dans la Grande Région -estimé à 540.000 personnes en 2003<sup>12</sup>- et le fait que 70% des nouveaux emplois créés sont occupés par des frontaliers.

<sup>8</sup> Avis du CES sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 2005.

<sup>9</sup> Le taux d'emploi se définit comme le rapport entre l'emploi national c'est-à-dire les résidents occupés et la population d'âge actif, c'est-à-dire la population en âge de travailler.

<sup>10</sup> Le taux d'activité se définit comme le rapport entre la population active, c'est-à-dire les personnes présentes sur le marché du travail, occupés ou chômeurs et la population d'âge actif.

<sup>11</sup> Source: Statec – Note de conjoncture 2004/2.

<sup>12</sup> Source: Résolution du Comité économique et social de la Grande Région sur l'"Examen de la situation économique et sociale de la Grande Région", adoptée par l'Assemblée plénière du CESGR du 8 décembre 2004.

Dans la section précédente, le CES a d'ailleurs démontré l'importante contribution de l'effet levier des frontaliers dans l'augmentation totale du revenu national brut par habitant.



#### 4 DEUXIEME RAPPORT SUR LA MISE EN ŒUVRE DES GOPE 2003-2005

Dans cette section, le CES présente toutes les références au Luxembourg, assorties de commentaires éventuels que la Commission a faites dans son deuxième rapport sur la mise en œuvre des GOPE 2003-2005, datant du 27 janvier 2005. Ce rapport est constitué de deux documents distincts:

- le premier document est une Communication de la Commission (COM(2005)8 final)<sup>13</sup> qui fait état, de manière générale, du degré d'avancement des réformes au niveau communautaire. Le Luxembourg y est cité à deux reprises.
- le deuxième est un document de travail de la Commission<sup>14</sup> qui comprend une première partie qui évalue la mise en œuvre des GOPE au niveau communautaire et une deuxième partie qui évalue les performances au niveau des différents Etats membres.

##### 41 L'évaluation des performances du Luxembourg dans la Communication de la Commission COM(2005)8 final

Le CES procédera par citation, chaque fois qu'il a été fait mention du Luxembourg, assortie, le cas échéant, d'un commentaire:

##### a) Persistance des déficits budgétaires (page 3)

Plusieurs Etats membres, qui avaient affiché des déficits budgétaires importants en 2003, n'ont enregistré que des progrès limités dans l'assainissement de leur situation budgétaire en 2004. Conjugué à une croissance inférieure à son potentiel en 2004, il en a résulté une hausse du déficit nominal moyen dans la zone euro, qui a atteint près de 3% du PIB, ainsi qu'une stabilisation du déficit de l'ensemble de l'UE à un niveau à peine inférieur. Ces chiffres cachent cependant des différences de taille selon les Etats membres : la performance médiocre de certains Etats membres contraste avec celle d'autres Etats membres qui ont maintenu ou sont parvenus à des positions budgétaires saines, à savoir "proches de l'équilibre ou excédentaires", en 2003 ou 2004 (Belgique, Danemark, Estonie, Espagne, Irlande, **Luxembourg**, Finlande et Suède).

**Commentaire du CES:** même si le CES prend note du fait que la Commission européenne classifie le Luxembourg parmi les pays conduisant une politique budgétaire plutôt vertueuse, un certain nombre de risques plus amplement spécifiés au chapitre 6 "Les finances publiques" de son avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 2005 du 11 mars 2005<sup>15</sup>, a cependant été identifié.

##### b) Libéralisation des industries de réseau (page 6)

Les efforts visant à renforcer la concurrence dans les activités de réseau se poursuivent. Bien que diverses mesures de libéralisation du secteur aient été

<sup>13</sup> [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2005/comm2005\\_8fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2005/comm2005_8fr.pdf)

<sup>14</sup> [http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2005/ee105en.pdf](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2005/ee105en.pdf)

<sup>15</sup> <http://www.ces.etat.lu/AVIS2005.pdf>

prises en 2004, la concurrence n'y est pas toujours effective comme semble l'indiquer la part de marché encore très importante que s'arrogent les opérateurs historiques. Du fait de l'entrée en vigueur du nouveau cadre réglementaire, la concurrence dans les services de communication électronique s'intensifie sur la plupart des marchés et les consommateurs en bénéficient de manière croissante. Huit Etats membres ont progressé vers la libéralisation de leur marché de l'énergie (Belgique, Danemark, France, Irlande, Italie, **Luxembourg**, Pays-Bas et Portugal). Dans de nombreux nouveaux Etats membres, la concurrence dans les activités de réseaux s'intensifie également avec l'ouverture de leurs économies à la concurrence internationale. L'efficacité de la politique de concurrence a été renforcée par la modernisation des législations régissant les ententes et les concentrations et par un renforcement, bien que modeste, des pouvoirs d'investigation de la Commission. Pour répondre à ces évolutions, qui investissent de responsabilités plus étendues les autorités nationales de concurrence, certains Etats membres (en particulier l'Irlande, les Pays-Bas, l'Espagne et le Royaume-Uni) ont agi de manière appropriée en dégagant des ressources supplémentaires.

**Commentaire du CES:** les progrès accomplis par le Luxembourg dans le domaine de la libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz depuis l'an 2000 concernant la mise en place du cadre légal et réglementaire en rapport avec le premier paquet de libéralisation, le fonctionnement d'une instance de régulation ou encore le stade de mise en conformité des opérateurs historiques avec les nouvelles règles de concurrence sur leurs marchés respectifs. Par contre, le Luxembourg est en retard par rapport aux échéances prévues dans le cadre du deuxième paquet de libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz, qui aurait dû être transposé avant juillet 2004. Pour l'instant, le Gouvernement n'a pas encore adopté un projet de loi transposant les directives respectives. Une des raisons de ces retards tient au manque de ressources humaines au sein de cette direction du Ministre de l'Economie. Le CES renvoie à son avis annuel sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 2005, chapitre 311 "Veiller à une réglementation de qualité" pour de plus amples développements.

#### **42 L'évaluation des performances du Luxembourg dans le document de travail de la Commission SEC (2005) 91**

- Le CES reproduit, ci-après, tant les extraits mentionnant le Luxembourg dans la partie "évaluation générale" que les recommandations particulières que la Commission a adressées au Luxembourg dans la partie "évaluation par pays". Les textes de la Commission sont suivis d'un commentaire du CES s'il le jugeait nécessaire.

##### **421 Les commentaires par rapport à la partie "évaluation générale"**

##### **c) PIB par habitant (page 18)**

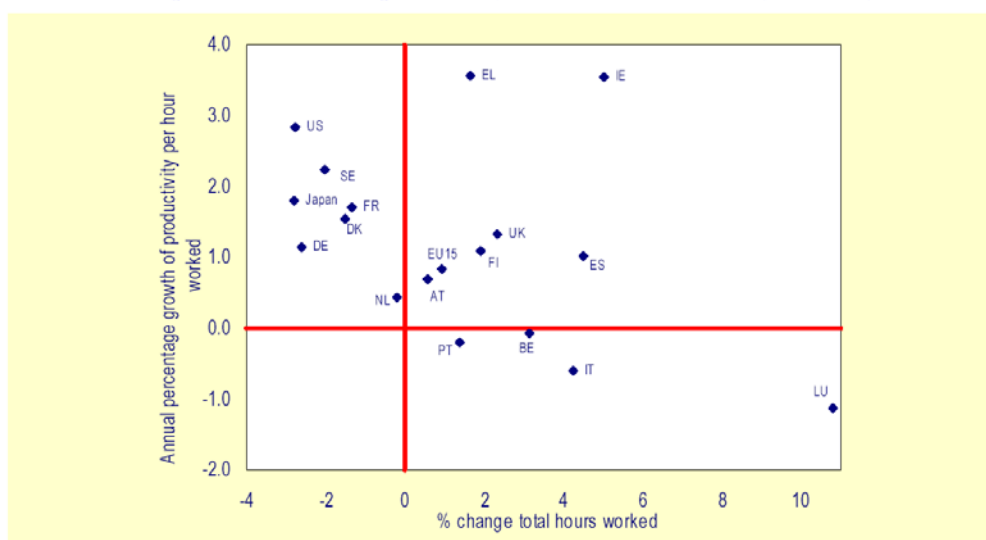
Over the past three decades, living standards in the EU-15 (approximated by GDP per capita in purchasing power parities) appear to be stuck at around 70 per cent of the US level. Taking the new Member States into account, EU GDP per capita drops to 65 per cent of the US level. Graph 2.5 illustrates the still substantial differences in living standards between EU countries, with GDP per capita in **Luxembourg** exceeding that of the US and that in Poland and the Baltic States

not yet reaching one third of the US level. However, the new Member States generally enjoy growth rates well above those of the former EU-15 Member States and contribute to an overall dynamism of the EU economy.

**Commentaire du CES:** en ce qui concerne l'indicateur du PIB par habitant, le CES rappelle que la situation macro-économique spécifique du Luxembourg ne permet pas de comparaison pertinente à ce niveau avec les autres pays membres. Le CES propose de se référer aux statistiques comparatives régionales (cf. Eurostat: PIB par habitant exprimé en standards de pouvoir d'achat des 254 régions NUTS-2 de l'UE25)<sup>16</sup>, qui tiennent mieux compte du phénomène d'attraction exercé par un centre économique sur la population active des alentours de ce dernier.

#### **d) Evolution de la productivité horaire et du total d'heures travaillées (page 19)**

Graph 2.6: Evolution of productivity and total hours worked (2000-2003)



Source: Commission services.

In Belgium, Portugal, Italy and **Luxembourg** on the other hand the number of hours increased, but hourly productivity declined. Currently, one third to one half of the differential in living standards between the EU and the US can be associated with differences in hourly productivity, while the remainder is related to a difference in the number of hours worked (including differences in the employment rate as well as the hours worked per worker).

**Commentaire du CES:** l'augmentation importante du total du nombre d'heures travaillées témoigne d'une création importante d'emplois de 2000 à 2003 étant donné que le nombre d'heures travaillées par personne occupée a diminué sur la même période (cf. section 32, graphique 2). Le CES prend note du fait que la productivité horaire, bien qu'en baisse depuis 2001, se situe toujours à un niveau absolu élevé.

<sup>16</sup>[http://epp.eurostat.ec.eu.int/pls/portal/docs/PAGE/PGP\\_PRD\\_CAT\\_PREREL/PGE\\_CAT\\_PREREL\\_YEAR\\_2005/PGE\\_CAT\\_PREREL\\_YEAR\\_2005\\_MONTH\\_04/1-07042005-FR-AP.PDF](http://epp.eurostat.ec.eu.int/pls/portal/docs/PAGE/PGP_PRD_CAT_PREREL/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2005/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2005_MONTH_04/1-07042005-FR-AP.PDF)

A titre d'illustration de l'évolution récente au niveau de la productivité au Luxembourg, le CES reproduit ci-après deux tableaux qui comparent sa position par rapport à celles de ses principaux partenaires commerciaux et des Etats-Unis.

Tableau 5: Productivité de la main-d'œuvre par heure de travail  
PIB en SPA par heure de travail par rapport à EU-15 (EU-15 = 100)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Belgique	118.3 <sup>(e)</sup>	118.6 <sup>(e)</sup>	116.8 <sup>(e)</sup>	115.1 <sup>(e)</sup>	120.2 <sup>(e)</sup>	121.8 <sup>(e)</sup>	119.8 <sup>(e)</sup>	119.9 <sup>(e)</sup>	121.4 <sup>(f)</sup>
Allemagne	105.5	106.3	105.7	104.7	104.3	103.2	103.1	103.2	103.3 <sup>(f)</sup>
France	115.0	113.9	115.5	116.8	116.5	118.3	120.3	117.6 <sup>(f)</sup>	118.6 <sup>(f)</sup>
Luxembourg	122.7 <sup>(e)</sup>	122.4 <sup>(e)</sup>	126.0 <sup>(e)</sup>	130.4 <sup>(e)</sup>	137.6 <sup>(e)</sup>	139.9 <sup>(e)</sup>	132.4 <sup>(e)</sup>	129.9 <sup>(e)</sup>	127.1 <sup>(f)</sup>
Etats-Unis	106.3	107.3	107.1	107.7	108.5	107.9	109.1	110.8	113.5 <sup>(f)</sup>

Source: OCDE

(e) Valeur estimée, (f) Prévision

Tableau 6: Productivité de la main-d'œuvre par personne occupée  
PIB en SPA par personne occupée par rapport à EU-25 (EU-25 = 100)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Belgique	130.3	128.7	127.9	126.3	125.8	126.4	126.6	127.1	127.5	127.7 <sup>(f)</sup>	127.7 <sup>(f)</sup>
Allemagne	109.2	109.0	107.9	106.4	105.0	103.1	102.3	102.0	101.2	100.5 <sup>(f)</sup>	99.2 <sup>(f)</sup>
France	123.9	123.2	124.6	125.1	124.1	122.6	123.2	121.2	118.3 <sup>(f)</sup>	119.0 <sup>(f)</sup>	119.2 <sup>(f)</sup>
Luxembourg	139.3	137.5	141.5	145.5	153.1	156.1	146.5	143.6	142.2	142.2 <sup>(f)</sup>	141.9 <sup>(f)</sup>
Etats-Unis	132.2	133.1	133.8	134.5	135.2	134.2	134.4	136.8	138.5	143.3 <sup>(f)</sup>	144.9 <sup>(f)</sup>

Source: OCDE

(e) Valeur estimée, (f) Prévision

### **e) Taux de chômage (page 22)**

The unemployment rate for the EU-25 continued to increase somewhat in 2003 to 9.1 per cent and is expected to have stabilised around that level in 2004. By the last quarter of 2003, unemployment rates ranged from 3.9 per cent in **Luxembourg** to 19.2 per cent in Poland. Moreover, youth unemployment remains very high, over 18 per cent, while long-term unemployment is over 44 per cent of total unemployment in the EU-25.

**Commentaire du CES:** même si le taux de chômage au Luxembourg se situe à un niveau favorable en comparaison internationale, le CES renvoie à ses commentaires dans le cadre de l'avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 2005 (section 512 Les orientations à suivre) où il s'est prononcé en faveur d'une politique volontariste pour maintenir une base performante et stable de l'emploi au Luxembourg et éviter une augmentation du chômage.

**f) Marchés publics (page 28)**

The number of infringement cases against Member States also remains at an unsatisfactorily high level. The value of public procurement that is openly advertised continues to increase, but still accounts for only 16 per cent of the total value of public procurement. It is clear from persistent differences between Member States in the value of openly advertised public procurement as a percentage of GDP that there is considerable scope for further improvements particularly in Germany, Italy, **Luxembourg**, Austria and Finland. The public procurement legislative package was adopted by Parliament and Council in early 2004. In Spain, Finland and Sweden committees were set up to improve public procurement practices.

**Commentaire du CES:** Le rapport Cardiff de décembre 2004 stipule que: *"la nouvelle législation sur les marchés publics est entrée en vigueur le 1er septembre 2003. L'objectif poursuivi par les nouveaux textes est la simplification, la clarification et la transparence des procédures, ainsi que la codification de toute la législation. Le recours à la soumission publique demeure la règle générale en ce qui concerne les marchés publics. Cette législation sera modifiée dans la mesure que les directives concernant les marchés publics 2004/17/CE et 2004/18/CE du 31 mars 2004 seront transposées dans la législation nationale".*

Le CES est d'avis qu'une législation performante en matière de marchés publics est essentielle au bon fonctionnement d'une petite économie très ouverte aux échanges.

**g) Ouverture des industries de réseau (page 29)**

Market opening in the network industries continues to progress leading, in general, to productivity gains and price reductions. In 2004, further steps towards a full liberalisation of the energy market were taken in the Flanders region of Belgium, Denmark, France, Ireland, Italy, **Luxembourg**, the Netherlands and Portugal. In many new Member States the framework for competition in network markets is also increasingly well-developed, as their economies have been opened up to international competition. However, this process does not necessarily guarantee effective competition. Many Member States have yet to communicate the national measures required for the transposition of the two energy directives. The effective implementation of these directives and improved cross-border transmission networks are essential conditions for the creation of a single energy market. The target of 10% of import capacity compared to the installed generation capacity will not be achieved in 2005 by Italy, Spain, Ireland and United Kingdom. Portugal and Greece will only reach the target in 2005 if the projects under construction are completed on time. Latvia and Lithuania have initiated efforts to improve interconnections with European networks and the creation of an Iberian electricity market in June 2005 has been announced.

**Commentaire du CES:** le CES renvoie aux commentaires formulés sous le point b).

#### **h) Marchés financiers (page 32)**

These measures have been complemented by various Member States initiatives to increase the efficiency of their financial sectors. Measures have been taken for instance to support financial innovation (e.g. measures to support the development of hedge funds, mortgage bond or commercial paper issuance (France, Germany), facilitate securitisation (France, Germany, **Luxembourg**), and reform savings schemes (Czech Republic, France)); to improve competition (measures to abolish banks' monopoly in accepting deposits and new legal framework for covered bonds (Sweden), and to improve efficiency (rationalisation of the stock exchange (Cyprus), launch of its privatisation process (Poland), gradual withdrawal of illiquid securities from the stock market and relicensing of securities brokers (Slovakia)). However, further reforms are necessary, particularly in several of the less-developed financial sectors of the new Member States.

**Commentaire du CES:** le CES salue le fait que l'encadrement législatif du secteur financier a toujours eu pour objectif d'assurer la compétitivité de ce secteur. Il tient à souligner l'importance de ne pas se laisser accumuler des retards dans la transposition des directives européennes ayant trait à ce secteur. Les professionnels financiers doivent pouvoir continuer à bénéficier au Luxembourg de textes qui sont à la pointe du progrès.

#### **i) Education et formation (page 37)**

The latest statistics for 2001 indicate a slight increase in public spending on education and training in the EU, but levels vary significantly between countries (from over 7 per cent of GDP in Denmark and Sweden to under 4 per cent in Greece and **Luxembourg**). Private spending is important in only a few Member States (Germany in particular), and overall it is low compared to that in the US and Japan.

**Commentaire du CES:** le CES estime qu'il y a lieu de placer ce résultat, qui, à première vue peut paraître médiocre, dans son contexte. Les chiffres en fonction du PIB contrastent foncièrement avec le montant brut de la dépense par étudiant, où le Luxembourg figure en tête des pays de l'OCDE avec un montant supérieur à 11.000 \$ par an et par élève (cf. tableau 7 ci-après). Même si le niveau de la dépense en soi n'est pas garant d'une qualité élevée de l'enseignement ou de la formation dispensée, il y a toutefois lieu de s'opposer fermement à cette analyse déployée par les services de la Commission européenne.

Tableau 7: Dépense par étudiant en \$ pour 2001:

	Primary, secondary and post-secondary non-tertiary education
Luxembourg	11 091
Switzerland	8 844
United States	8 144
Norway	8 109
Denmark	7 865
Austria	7 852
Italy	7 714
France	6 783
Belgium	6 781
Sweden	6 372

Source: OECD FACTBOOK 2005 – ISBN 92-64-01869-7 – © OECD 2005

N.B. Cette statistique comprend toutes les dépenses (infrastructures comprises) jusqu'au niveau Bac+2.

#### **j) Ouverture du marché des transports par rail (page 50)**

Rail freight market opening began in March 2003 on the majority of the international lines. Regulated competition will increase quality and will raise confidence in railways among industrial users. All new Member States have notified implementation measures except for the Slovakia and Czech Republic (only partly). Infringement procedures for non-communication of implementation measures are running against Germany, Greece, **Luxembourg** and the United Kingdom. Infringement procedures for non-conformity of the implementation measures have been started against Belgium, Spain and the Netherlands. Effective competition on the rail freight market exists in Denmark, Germany, Italy, Netherlands, Sweden and the United Kingdom.

**Commentaire du CES: /**

#### **k) Consolidation budgétaire (page 55)**

The fiscal position deteriorated somewhat in the euro area in 2004 with general government net borrowing increasing to just below the 3 per cent of GDP ceiling, while the cyclically adjusted deficit rose to 2.5 per cent of GDP. However, differences are substantial across Member States. Four of the five countries with a close-to-balance budgetary position in 2003 (measured as a broadly balanced budget or in surplus in cyclically-adjusted terms) managed to maintain such a position in 2004, namely Belgium, Ireland, **Luxembourg** and Finland, whereas one-off measures taken by the new Spanish government caused their balance to turn into a deficit. According to the Commission's Autumn 2004 Economic Forecasts the deterioration noted in Spain in 2004 will be temporary. Of the seven Member States that had not yet achieved a position of "close-to-balance" in 2003, none undertook sufficient efforts to ensure an improvement in the cyclically-adjusted balance of at least 0.5 percentage points of GDP in 2004, although a certain improvement was noted in France and the Netherlands. The cyclically-adjusted budget deficit actually deteriorated for all the other Member States in question (i.e. Germany, Greece, Italy and Austria). Based on the changes in the

cyclically adjusted balance not one single Member State managed to comply with the agreed minimum improvement in 2004. Four Member States show an adjustment of 0.5 per cent of GDP or more in 2005 (Germany, Greece, France and – nearly - the Netherlands). The broad picture would not change much even allowing for a correction in the change in the cyclically-adjusted balance to account for the impact arising from growth surprises (i.e. potential growth different than forecast).

**Commentaire du CES:** le CES renvoie ici au chapitre 6 "Les finances publiques" de son avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 2005 du 11 mars 2005<sup>17</sup>.

#### **422 L'évaluation par la Commission de la mise en oeuvre des recommandations particulières adressées au Luxembourg<sup>18</sup>**

- La Commission a élaboré pour chaque Etat membre une appréciation. Le CES se félicite du fait que la Commission européenne n'a plus repris la méthode d'appréciation de l'année 2004, s'abstenant ainsi de commenter la nature du progrès. Pour le Luxembourg, la Commission a retenu le texte d'appréciation suivant (en anglais- seule langue disponible):

*"After one and a half years of implementation, Luxembourg has made some progress in addressing the two policy challenges that were identified in the country-specific part of the BEPGs. Progress made in addressing the challenge on increasing the activity and employment rates of the resident population by drawing inactive people, especially older ones, into the labour market has been limited. The main measures in this field had already been taken in 2002, with little further progress recorded since then. The Luxembourg pension system continues to provide few incentives to older workers for remaining at work when they have reached an age where they are entitled to a complete pension.*

*Good progress has been made in addressing the challenge of improving the business environment and encouraging on entrepreneurship. The modernisation of the legislative framework for competition, policy has been finalised in May 2004. However, it is important to continue to monitor its implementation. Efforts to reduce the administrative burdens on businesses have been pursued".*

#### **43 Les réflexions du CES concernant les recommandations de la Commission à l'adresse du Luxembourg**

##### **431 Les recommandations en rapport avec le faible taux d'emploi des travailleurs âgés**

Dans son deuxième rapport sur la mise en oeuvre des GOPE 2003-2005 du 27.01.2005, la première recommandation de la Commission européenne invite le Luxembourg à revoir les incitants pour éviter un départ à la retraite avant l'âge légal.

<sup>17</sup> <http://www.ces.etat.lu/AVIS2005.pdf>

<sup>18</sup> Le texte intégral en anglais est reproduit en annexe 5.

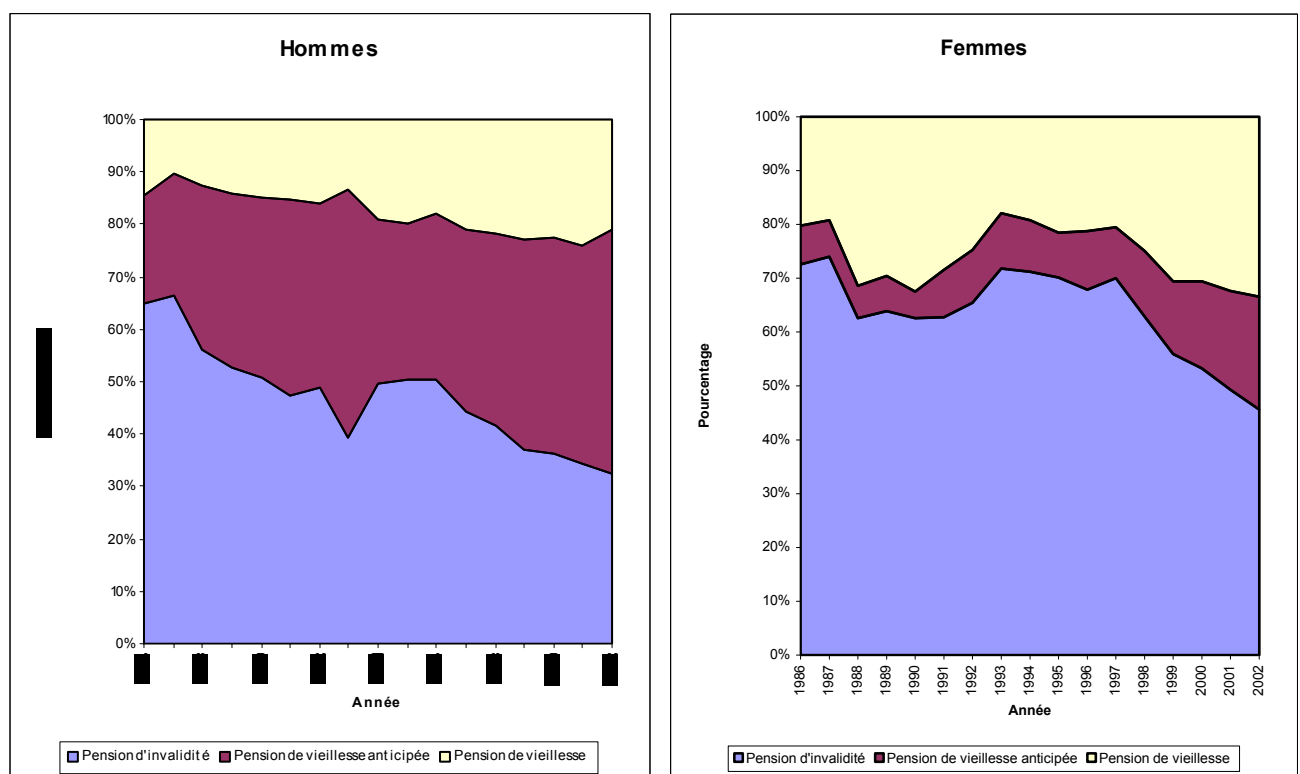


- Le rapport national d'avancement sur les réformes structurelles des marchés, des biens, des services et des capitaux de décembre 2004 (rapport Cardiff) avait retenu que:

*" En 2003, dans le cadre d'une réforme complète du statut du fonctionnaire, différentes mesures avaient été prises qui devraient directement adresser cette recommandation: citons l'introduction du travail partiel, la possibilité de travailler pendant un nombre limité d'années au delà de l'âge légal de départ à la retraite et l'augmentation de l'âge limite d'entrée en service;*

*Des mesures importantes en matière de pension invalidité ont été prises en 2002 en vue d'améliorer la participation au marché du travail des travailleurs âgés .*

Graphique 3: Type de pension au moment de l'attribution



Source IGSS (2004)

*Rappelons qu'en matière de pension invalidité, qui était longtemps un facteur important de sortie du marché du travail, des efforts continus ont été achevés depuis 1996 comme il a été mis en évidence par l'OCDE dans son dernier rapport sur le Luxembourg. De même la nouvelle procédure dite de reclassement a pour but de maintenir les travailleurs âgés sur le marché du travail.*

*Un des problèmes majeurs qui empêchent de progresser plus rapidement dans cette voie est l'aversion que les entreprises manifestent à l'embauche de travailleurs âgés. Ce problème qui est manifeste dans de nombreux pays membres de l'UE a été examiné dans un rapport récent de l'OCDE consacré à l'emploi des personnes âgées. A côté de l'offre de travail des personnes plus âgées, il y a donc une demande de travail insuffisante".*

- Dans son avis annuel sur l'évolution économique, sociale et financière du pays du 11 mars 2005, le CES avait consacré un chapitre à l'analyse des instruments dont dispose le Luxembourg pour agir dans le sens d'un allongement de la vie active. Les récentes réflexions du CES, qui gardent toute leur actualité, sont reproduites ci-après:

*"Les instruments actuellement en place pour permettre aux salariés de rester en activité avec une tâche réduite, sont la retraite progressive, la préretraite progressive, la pension différée majorée et la réinsertion professionnelle des travailleurs incapables de continuer à exercer, pour des raisons de santé, leur dernier emploi. Le CES constate que l'ORPE<sup>19</sup> a été chargé de procéder à une étude sur le thème de la situation professionnelle des personnes âgées et espère que les résultats de cette étude permettront de mener une discussion objective sur les questions liées à l'objectif d'augmenter le taux d'emploi des personnes âgées.*

- **Retraite progressive:** *Contrairement à la pension de vieillesse accordée à l'âge de 65 ans et qui peut être cumulée intégralement avec tout revenu retiré d'une activité professionnelle, la pension de vieillesse anticipée, accordée dès l'âge de 57 ou 60 ans après l'accomplissement d'une carrière d'assurance de 40 années, n'est en principe compatible qu'avec l'exercice d'une activité salariée insignifiante ou occasionnelle.*

*Si le bénéficiaire d'une pension anticipée exerce une occupation plus importante, la pension est réduite de moitié, mais peut être cumulée avec la rémunération provenant d'une occupation jusqu'à concurrence de la moyenne des cinq revenus annuels les plus élevés de la carrière d'assurance. Ce mécanisme tend à permettre notamment le cumul de la demi-pension avec la rémunération retirée d'une occupation à mi-temps.*

*Introduite par la loi du 24 avril 1991 ayant pour objet l'amélioration des pensions du régime contributif, cette possibilité n'est cependant pratiquement pas utilisée. A la fin de l'année 2003, l'on ne recensait que 6 bénéficiaires d'une pension anticipée, dont la pension était réduite de 50%. Le peu de succès pourrait s'expliquer en partie par le fait que la reprise d'une activité par le pensionné requiert la conclusion d'un nouveau contrat de travail à temps partiel, ce qui implique dans beaucoup de cas de nouvelles modalités d'organisation du travail dans l'entreprise.*

- **Préretraite progressive:** *Introduite par la loi du 31 juillet 1995 relative à l'emploi et à la formation professionnelle, celle-ci constitue un régime de préretraite ad hoc qui permet, sur base d'une convention spéciale entre l'entreprise et le ministère du Travail et de l'Emploi, aux salariés âgés de 57 ans au moins, de bénéficier d'une préretraite à temps partiel et progressive, en compensation d'une réduction du temps de travail se situant dans une fourchette de 40 à 60%.*

*Le bénéfice de la préretraite progressive est conditionné par l'embauche compensatrice, pendant la durée de travail libérée par le salarié bénéficiant de la préretraite progressive, de chômeurs indemnisés ou de demandeurs d'emploi inscrits depuis six mois au moins à l'Administration de l'emploi, de même que de personnes occupées sous contrat d'apprentissage.*

<sup>19</sup>Observatoire des relations professionnelles et de l'emploi.

Le CES estime que l'obligation pour les entreprises d'embaucher les personnes visées ci-avant constitue une des causes de son manque de succès. Depuis l'introduction de la mesure en 1995, seules 8 personnes en ont bénéficié.<sup>20</sup> D'autres causes telles que l'impact de la perte de revenu devraient être évaluées.

Aussi le CES souhaite-t-il que la réforme de la préretraite progressive, annoncée aux termes de l'accord de coalition, aboutisse à "un aménagement flexible des transitions entre vie active et retraite". Dans cette optique, il est envisageable que le bénéficiaire de la préretraite progressive continue à exercer son occupation réduite au-delà de l'octroi de la pension de vieillesse anticipée, de sorte que la combinaison des deux mesures successives puisse contribuer à maintenir en activité les travailleurs de la tranche d'âge de 55 à 64 ans.

- **Pension différée majorée:** Par l'introduction de l'augmentation échelonnée du taux de majoration proportionnelle, la loi du 28 juin 2002 adaptant le régime général et les régimes spéciaux de pension<sup>21</sup> poursuit un double objectif: favoriser une amélioration au niveau des pensions et inciter les travailleurs à rester plus longtemps en activité.

Ainsi, tous les assurés, qui, à la date du début de la pension qui doit se situer après le 1er mars 2002, ont accompli l'âge de 55 ans et qui justifient de 38 ans années au moins au titre de l'assurance obligatoire, continuée, facultative ou relative à un achat rétroactif, bénéficient d'une double augmentation du taux de majoration pour les années où ils sont encore engagés dans la vie professionnelle. Le taux de majoration de 1,85% est augmenté d'une unité supplémentaire de 0,01 % par année d'âge et d'une unité supplémentaire de 0,01% par année d'assurance.

L'impact de cette nouvelle mesure sur le coût du régime général peut être chiffré. Elle concernait 3.121 pensions personnelles et de survie en cours à la fin de l'année 2003 et correspondait à une dépense supplémentaire mensuelle de 424.321.- euros<sup>22</sup>. Cependant, ce mécanisme complexe reste largement inconnu.

- **Procédure de reclassement:** La loi du 22 juillet 2002 concernant l'incapacité de travail et la réinsertion professionnelle prévoit des mesures de réinsertion professionnelle au profit des travailleurs incapables de continuer à exercer pour des raisons de santé, d'infirmité ou d'usure leur dernier poste de travail, sans qu'ils puissent être considérés comme invalides et bénéficier d'une pension d'invalidité. En cas de reclassement interne au sein de la même entreprise ou de reclassement externe auprès d'un autre employeur, le travailleur a droit à une indemnité compensatoire représentant la différence entre l'ancienne et la nouvelle rémunération.

Le CES préconise d'évaluer le coût de l'indemnité compensatoire, mais aussi les taux de réussite et d'échec des reclassements internes et externes.

<sup>20</sup> Situation au 1<sup>er</sup> décembre 2004, source IGSS.

<sup>21</sup> Cf. Loi du 28 juin 2002 1. adaptant le régime général et les régimes spéciaux de pension; 2. portant création d'un forfait d'éducation; 3. modifiant la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti.

<sup>22</sup> Source: Centre commun de la sécurité sociale

*Le CES espère que le projet de réforme de la loi précitée résoudra les problèmes d'application de la loi.*

- *En résumé, le CES constate que les instruments légaux actuellement en place sont méconnus, voire partiellement inappropriés pour promouvoir efficacement l'emploi des travailleurs âgés. Il propose donc de les porter à la connaissance des employeurs et des salariés, tout en procédant aux réaménagements proposés.*

*De l'avis du CES, la prolongation de la vie active doit toutefois se faire de manière volontaire, ce qui présuppose un environnement de travail adapté aux besoins spécifiques des travailleurs âgés. L'objectif d'un taux d'emploi de 50% des travailleurs âgés entre 55 et 64 ans semble en tout cas pour le moment hors de portée au Luxembourg.*

*Dans ce contexte, le CES salue l'initiative des syndicats représentatifs au plan national et de l'UEL de mener des discussions en vue de faciliter l'accès au travail à temps partiel pour raison d'âge".*

- Dans son avis sur les GOPE du 23 mai 2003, le CES avait retenu qu'il peut soutenir des efforts par des mesures souples comportant des incitations positives, visant à augmenter le taux d'emploi des personnes âgées tout en améliorant la qualité de l'emploi dans le respect de l'âge et de la santé du travailleur et sans produire d'effets de substitution et d'éviction entre différentes catégories d'emploi national.

Agir sur l'emploi des travailleurs âgés requiert la volonté de tous les acteurs concernés d'adhérer également à un changement fondamental de mentalité, afin que le travail après 55 ans soit considéré comme valorisant et que les employeurs deviennent conscients des avantages d'un prolongement de l'activité des personnes âgées (expérience, compétence, transfert du savoir, etc.).

#### **432 Les recommandations en relation avec l'environnement entrepreneurial**

Dans la seconde recommandation du deuxième rapport sur la mise en oeuvre des GOPE 2003-2005, la Commission européenne précise qu':

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

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

- **Pour ce qui est de la législation sur la concurrence**, le rapport d'avancement sur les réformes structurelles des marchés des biens, des services et des capitaux (processus "Cardiff") avait retenu que:

*"La réforme des règles de concurrence nationales a abouti par l'adoption, par la Chambre des députés, de la loi du 17 mai 2004 relative à la concurrence. La*

*nouvelle loi proclame le principe de la liberté des prix et abroge la loi du 7 juillet 1983, modifiant la loi du 30 juin 1961 ayant pour objet entre autres d'abroger et de remplacer l'arrêté grand-ducal du 8 novembre 1944 portant création d'un office des prix ...*

*Pourtant, "dans le cas de dysfonctionnement conjoncturel du marché, dans un ou plusieurs secteurs d'activité déterminés, consécutif à une situation de crise, à des circonstances exceptionnelles ou à une situation manifestement anormale du marché, des règlements grands-ducaux peuvent arrêter des mesures temporaires (jusqu'à six mois) contre les hausses ou les baisses de prix excessives." ...*

*En ce qui concerne les incidences de cette nouvelle législation au niveau des prix, il faut noter que les pratiques restrictives (fixation des prix par règlement grand-ducal, surveillance des prix et des marges par l'office des prix) prévues par la loi du 7 juillet 1983 n'ont pour la plupart plus été appliquées depuis des années déjà, et que, par anticipation de cette nouvelle loi, les entreprises ont déjà ajusté leurs prix au préalable. Les effets immédiats de l'introduction de la nouvelle législation sur l'évolution des prix devraient donc être très limités ...*

*L'office des prix, qui devait jusqu'ici donner son accord à toute hausse de prix ou de marge commerciale, a donc été supprimé. Il est remplacé par deux organes indépendants: le Conseil de la concurrence qui a pour mission de veiller à l'application de la loi nationale mais aussi aux articles du traité de la Communauté européenne portant sur la concurrence, ainsi que l'Inspection de la concurrence, créée auprès du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, dont la mission consiste à recevoir les plaintes et à constater les infractions à la concurrence.*

*Le Conseil de la concurrence est chargé de sanctionner les ententes contraires à la loi et les abus de position dominante alors que les affaires de concurrence sont instruites par une Inspection de la concurrence".*

Le CES est d'avis qu'il faut absolument veiller que ces organes acquièrent rapidement les compétences et les ressources spécifiques leur permettant d'apprécier efficacement les dossiers soumis à leur jugement. Il va de soi que la délimitation des compétences et responsabilités respectives doit être claire et formelle en vue d'une coopération efficace.

- **Pour ce qui est de la création d'entreprises et de l'accès au capital**, dans son avis devancier sur les GOPE du 13 mai 2004, le CES avait estimé qu'en présence du taux très élevé de création brute d'entreprises en % du nombre d'entreprises, 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 y serait particulièrement développé.

Le CES avait également invité le Statec à lui présenter une désagrégation de la statistique de la création d'entreprise au Luxembourg par branche. Dans son bulletin N° 9/2004 du Statec: "Démographie des entreprises 1997-2001", le Statec a procédé à une analyse exhaustive afférente, dont certains extraits sont reproduits ci-après:

" Le renouvellement d'une population d'entreprises peut être mesuré par le taux de création<sup>23</sup> (ou taux de naissance). Celui-ci renseigne sur la proportion d'entreprises nouvelles par rapport à la population des entreprises actives. Le taux de création d'entreprises pour l'économie entière se situe à 12% en 2001 (cf. tableau 5). Ce taux est particulièrement élevé dans les sections "Activités financières" (19%) – notamment dans la division "Intermédiation financière" (24%) et malgré un taux très faible observé dans la division "Assurances" (2.3%)– et "Immobilier, location et services aux entreprises" (16%), notamment dans la division "Activités informatiques" (22.5%). A l'inverse, le taux de création est relativement faible dans les sections "Industrie" (7%) – notamment dans la division "Industries agricoles et alimentaires" (3%) - et "Education, santé et action sociale" (6.5%). Les divergences observées dans les taux de création d'une branche à l'autre peuvent s'expliquer par des barrières à l'entrée plus ou moins faibles ou des espérances de profit plus ou moins élevées. Notons également la forte chute du taux de création dans la section "Transports et télécommunications" (11.5% en 2001 contre 15% en moyenne pour les années précédentes), notamment pour la division "Postes et télécommunications" (12.5% en 2001 contre 20% en moyenne pour les années précédentes).

Tableau 5: Taux de création (en % des entreprises actives)

Branche d'activité	Nace (C à O (hors L))	annuel				moyen
		1998	1999	2000	2001	1998-2001
<b>Industrie</b>	<b>C à E</b>	<b>8.1</b>	<b>7.4</b>	<b>7.5</b>	<b>6.8</b>	<b>7.4</b>
Industries agricoles et alimentaires	DA	4.9	7.1	7.1	2.7	5.5
Edition, imprimerie, reproduction	22	11.4	11.1	7.8	8.8	9.8
Métallurgie et travail des métaux	DJ	10.4	7.3	11.2	7.3	9.0
Autres industries	C à E (hors DA, 22, DJ)	6.0	5.5	4.2	7.3	5.8
<b>Construction</b>	<b>F</b>	<b>10.6</b>	<b>9.5</b>	<b>9.1</b>	<b>8.9</b>	<b>9.5</b>
<b>Commerce</b>	<b>G</b>	<b>12.0</b>	<b>11.5</b>	<b>9.9</b>	<b>9.0</b>	<b>10.6</b>
Commerce et réparation automobile	50	11.0	11.0	10.1	8.7	10.2
Commerce de gros et intermédiaires de commerce	51	16.5	15.0	11.8	10.1	13.3
Commerce de détail et réparation d'articles domestiques	52	8.1	8.2	8.0	7.9	8.1
<b>Hôtels et restaurants</b>	<b>H</b>	<b>11.1</b>	<b>11.2</b>	<b>10.0</b>	<b>11.0</b>	<b>10.8</b>
<b>Transports et communications</b>	<b>I</b>	<b>14.5</b>	<b>15.0</b>	<b>15.3</b>	<b>11.5</b>	<b>14.0</b>
Transports	60 à 63	14.2	14.6	14.8	11.4	13.7
Postes et télécommunications	64	19.5	20.5	21.2	12.5	18.2
<b>Activités financières</b>	<b>J</b>	<b>16.5</b>	<b>19.2</b>	<b>17.9</b>	<b>18.7</b>	<b>18.2</b>
Intermédiation financière	65	24.9	28.1	24.3	23.9	25.2
Assurances	66	2.7	2.4	4.8	2.3	3.1
Auxiliaires financiers et d'assurance	67	10.9	12.7	12.3	17.4	13.5
<b>Immobilier, location et services aux entreprises</b>	<b>K</b>	<b>16.2</b>	<b>16.8</b>	<b>15.4</b>	<b>15.7</b>	<b>16.0</b>
Activités immobilières	70	14.4	15.8	14.4	15.2	15.0
Activités informatiques	72	22.6	22.4	21.3	22.4	22.1
Services fournis principalement aux entreprises	74 (hors 74.15)	15.9	16.5	14.8	14.7	15.4
Location sans opérateur; recherche et développement	71, 73	16.9	13.6	16.5	14.7	15.4
<b>Éducation, santé et action sociale</b>	<b>M (hors 80.1 à 80.3), N</b>	<b>7.3</b>	<b>6.5</b>	<b>5.9</b>	<b>6.2</b>	<b>6.4</b>
Services collectifs, sociaux et personnels	O (hors 91)	13.0	12.4	11.1	10.7	11.8
<b>Total</b>		<b>12.8</b>	<b>12.9</b>	<b>11.9</b>	<b>11.8</b>	<b>12.3</b>

Source: Statec

Une comparaison des résultats obtenus pour le Luxembourg avec ceux des autres pays participants (cf. tableau 6) permet de constater que le Luxembourg se place en tête du classement du taux de création le plus élevé, devant nettement le taux moyen observé (LU: 12.8%; EU 8.8%) et celui de la Norvège occupant la deuxième place (LU: 12.8%; NO 10.1%). Cette bonne performance s'explique surtout par les résultats obtenus dans le secteur des services (LU: 12.8%; EU: 9.1%), mais également dans le secteur de l'industrie (LU: 6.8%; EU: 5.6%). Par contre, dans le secteur de la construction le Luxembourg se place plutôt dans la fin du classement (LU: 8.9%; EU: 9.4%). Ce résultat peut s'expliquer par la forte pénétration d'entreprises frontalières travaillant de façon plus ou moins régulière sur le territoire luxembourgeois, signe de concurrence accrue dans ce secteur".

<sup>23</sup> Le taux de création correspond au rapport en pourcentage entre le nombre d'entreprises créées et le nombre d'entreprises actives.

Tableau 6: Taux de création (en %) en 2001 des pays participants

	PP (1)	BE	DK	ES	IT	LU	PB	PT (2)	FI	SE	GB	NO
Économie entière (C à E)	8.8	-	9.3	9.1	7.7	12.2	9.6	7.5	7.2	6.6	-	10.1
Industrie (C à E)	5.6	-	5.1	6.6	5.2	6.8	6.3	5.6	5.2	4.7	-	5.3
Construction (F)	9.4	-	9.0	12.3	9.0	8.9	11.7	10.0	8.3	6.3	-	9.5
Services (G à K)	9.1	-	10.0	8.8	7.9	12.8	9.6	7.5	7.4	6.9	-	10.9

(1) Moyenne des pays participants (hors Belgique et Angleterre)

(2) Entreprises individuelles non couvertes en 2001

Source: Eurostat (NewCronos/theme4/SBS/Bus\_Demo)

L'analyse du Statec confirme que l'esprit d'entreprise est très développé au Luxembourg en comparaison internationale.

Dès lors, le CES ne peut que s'étonner que la Commission après avoir situé le Luxembourg en tête du peloton communautaire de création d'entreprises, dans son premier rapport sur la mise en oeuvre des GOPE 2003-2005, elle n'en conclut pas moins dans son deuxième rapport de mise en oeuvre que le Luxembourg devait encore prendre des mesures destinées à encourager et à faciliter la création de PME.

- Par ailleurs, dans son récent avis annuel 2005 précité, le CES avait largement développé les différents aspects de l'environnement entrepreneurial (chapitre 31) démontrant que celui-ci est certainement un des plus propices aux entrepreneurs dans l'UE.
- La réduction de la charge administrative annoncée depuis des années par les différents gouvernements successifs a enfin conduit à la création d'un Comité national pour la simplification administrative des entreprises. Le CES constate avec satisfaction que la mise en oeuvre du dossier "réduction des charges administratives" a finalement été entamée par le gouvernement issu des élections de juin 2004. Il s'attend maintenant à tout le soutien politique nécessaire afin que les propositions de réduction de la charge administrative soient également concrétisées sur le terrain.

Jusqu'à présent, les efforts en la matière se limitaient avant tout à la mise en place de guichets uniques. Le CES rappelle qu'un "Centre de Formalités" ou "Guichet Unique" auprès de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers est opérationnel depuis le début de l'année 1999. La mission de ce bureau unique est celle d'un centre d'enregistrement chargé de recueillir les pièces nécessaires à la création de nouvelles entreprises pour les transmettre aux administrations concernées. Bien que ceux-ci soient d'une très grande utilité, ils gagneraient toutefois en efficacité s'ils pouvaient jouir d'une plus grande interconnexion avec les ministères concernés.

Afin d'améliorer le contact des citoyens et des entreprises avec l'administration en général, le CES soutient l'introduction de délais maxima et de l'obligation de réponse dans le chef de l'administration tout comme une amélioration générale de l'interconnexion entre les administrations.

En ce qui concerne la gamme des services proposés "online" et le degré d'interactivité des services, le CES remarque que le Luxembourg a fait des progrès notoires, mais la comparaison européenne témoigne d'un retard important dans ce domaine qu'il s'agit de combler au plus vite. Depuis le temps que le programme eLuxembourg est lancé, le CES s'étonne que la réalisation de

formalités administratives directement par voie électronique (déclarations douanières, déclarations fiscales ou encore formulaires de sécurité sociale) qui réduirait substantiellement le temps et donc le coût consacré à l'accomplissement des charges administratives, ne soit toujours pas possible. Il insiste pour que l'Etat fasse tout le nécessaire, tant au niveau des ressources humaines qu'au niveau des ressources financières, pour réaliser enfin tous les projets en cours depuis plusieurs années déjà. Ceci allègerait notamment la charge administrative des petites et moyennes entreprises, qui en souffrent le plus.

- Le CES voudrait également rappeler la fiche d'impact, censée accompagner tous les projets réglementaires afin d'évaluer les incidences de la proposition sur les entreprises. Celle-ci devra faire partie de tout projet soumis aux chambres professionnelles et non plus rester réservée à l'usage interne et non vérifié du ministère ou de l'administration concernée.
- Au niveau de la promotion de l'esprit d'entreprise, le CES note qu'un plan d'action "Entrepreneurship au Luxembourg-Entreprendre pour réussir" a été lancé par les Ministres de l'Economie et le Ministère des Classes Moyennes le 19 février 2004, afin de mieux coordonner les initiatives développées par les différents ministères et d'accroître la visibilité et l'efficacité de la politique gouvernementale dans ce domaine.

En octobre 2004, le gouvernement a également lancé la campagne "Trau dëch" ("ose") en direction des jeunes et instauré un Comité national pour la promotion de l'esprit d'entreprise pour accompagner ce plan d'action. Le CES pense que les efforts entrepris par le gouvernement dans le cadre de la campagne de sensibilisation à la création d'entreprise "Trau dëch" constituent indubitablement une initiative positive, quoique insuffisante.

Aux yeux du CES il est essentiel que le plan d'action national propose des mesures concrètes afin de renforcer les actions de sensibilisation des jeunes à l'esprit d'entreprise et aux réalités économiques et de multiplier les contacts entre l'Ecole et le monde des entreprises.

A côté d'une bonne formation, le CES pense qu'il convient de fournir assistance et conseils personnalisés aux futurs créateurs d'entreprises y compris les chômeurs dans des domaines complexes dans lesquels ils n'ont pas les compétences techniques requises (gestion, fiscalité, droit du travail, business plans,...).

- Au niveau de l'accès au capital, une nouvelle loi-cadre "*classes moyennes*" a été adoptée. Par ailleurs, la SNCI a élaboré un certain nombre d'initiatives pour mieux ajuster sa gamme de produits financiers à l'évolution des besoins des entreprises. Aussi le crédit d'équipement a-t-il été modernisé, une facilité de recherche "CRP" a été introduite et un accord de coopération avec le Fonds européen d'Investissement a été signé pour faciliter l'accès au capital-risque. Le CES salue les mesures prises et soutient la SNCI dans son approche de modernisation.

Parmi les nouveaux instruments introduits, il faut encore noter la création des Sociétés de Capital-Développement pour les PME (CD-PME) dont l'instrument privilégié est le prêt participatif et le régime d'aide dit "de minimis" permettant d'accorder des aides à des entreprises non-visées par les régimes précités.



Le présent avis a été arrêté par le CES lors de son Assemblée plénière du 27 mai 2005.

**Résultat du vote:**

Membres présents: 36

Ont voté pour: 21

Ont voté contre: 14

Abstention: 1

Marianne Nati-Stoffel

Raymond Hencks

Secrétaire Générale

Président

Luxembourg, le 27 mai 2005