



# CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

---

CENTRE ADMINISTRATIF PIERRE WERNER, 13, RUE ERASME L-1468 LUXEMBOURG  
B.P. 1306 L-1013 LUXEMBOURG / TEL.: (352) 43 58 51 / FAX: (352) 42 27 29  
INTERNET: <http://www.etat.lu/CES> / E-MAIL: [ces@ces.etat.lu](mailto:ces@ces.etat.lu)

**CES/LDI (2007)**

**LES LIGNES DIRECTRICES INTEGREES  
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 3 octobre 2007**

<b>SOMMAIRE</b>
-----------------

	<b>page:</b>
<b>PREFACE</b>	<b>1</b>
<b>I INTRODUCTION: LA STRATEGIE DE LISBONNE - RAPPEL HISTORIQUE</b>	<b>2</b>
<b>II LES PERFORMANCES DE L'UNION EUROPEENNE ET DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG EN COMPARAISON INTERNATIONALE</b>	<b>5</b>
<b>1 VERS UN MARCHÉ INTERIEUR COMPETITIF A L'AIDE DE LA STRATEGIE DE LISBONNE</b>	<b>5</b>
11 Les vues de la Commission européenne par rapport aux résultats des LDI	5
12 L'appréciation de la performance économique européenne	6
13 Comparaison internationale des marchés des produits et des services	7
14 Comparaison internationale des marchés du travail	13
<b>2 LA DECLINAISON DE LA STRATEGIE DE LISBONNE AU LUXEMBOURG</b>	<b>19</b>
21 Les points saillants de l'évaluation par la Commission européenne	19
22 Les commentaires du CES par rapport à ces points	23
<b>III L'EVALUATION CRITIQUE DES LDI 2005-2008 ET PERSPECTIVES</b>	<b>31</b>
<b>1 LES MERITES DE LA STRATEGIE DE LISBONNE</b>	<b>31</b>
<b>2 LES FAIBLESSES DE LA STRATEGIE DE LISBONNE</b>	<b>33</b>
21 Le nouveau mode de gouvernance reste complexe	33
22 Le manque de coordination des politiques économiques	34
23 La faiblesse de la méthode ouverte de coordination (MOC)	35
24 L'évaluation en matière d'emploi	36
<b>3 CONSIDERATIONS FINALES</b>	<b>37</b>

**Relevé des tableaux et graphiques**

**Tableaux**

Tableau 1: Part des pays dans les échanges internationaux de services ainsi que dans le PIB mondial	10
Tableau 2: Evolution du taux de chômage (en %)	13
Tableau 3: Evolution de la population européenne (millions)	14
Tableau 4: Evolution du taux d'emploi global au sein de l'UE	16
Tableau 5: Taux d'emploi des 55-64 ans de l'UE-15 (en %)	16

**Graphiques**

Graphique 1: Croissance de l'emploi et du PIB dans l'UE-15 (1996-2006)	6
Graphique 2: Principaux obstacles à l'esprit d'entreprise	8
Graphique 3: Part dans les exportations mondiales de produits en % (extra-UE)	11
Graphique 4: Les investissements des entreprises depuis 1970 en % du PIB	12
Graphique 5: Investissement et chômage dans l'UE-15	12
Graphique 6: Taux de marge et part salariale dans l'UE-15	13
Graphique 7: Taxes sur le travail	15
Graphique 8: Evolution des contrats atypiques dans l'UE-15 (1992-2006)	17

## PREFACE

- L'article 2, alinéa 4 de la loi organique du CES dispose que:

*" Dans le cadre de la coordination des politiques économiques des Etats membres de l'Union européenne, le conseil accompagne par ses avis les différents stades de l'élaboration, par le Conseil de l'Union européenne, des grandes orientations de politiques économiques".*

Le recentrage des GOPE sur l'objectif de Lisbonne et leur intégration, ensemble avec les lignes directrices de l'emploi (LDE), dans les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (LDI), a impliqué que le CES accompagne, au plan national par ses avis, les nouvelles lignes directrices intégrées, ce qu'il a fait pour la première fois par son avis du 15 mai 2005 sur les LDI.

- Dans son avis du 15 juin 2006 sur les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2005-2008), le CES s'était limité

*"principalement à des commentaires sur l'appréciation de la Commission du PNR<sup>1</sup> luxembourgeois",*

mais avait annoncé que

*" le prochain avis du CES en la matière devra tenir compte, et du rapport de mise en œuvre que l'Etat luxembourgeois présentera en automne 2006, et des commentaires que la Commission formulera à l'égard de ce rapport dans son rapport annuel du début de l'année 2007".*

Le CES rappelait en effet que

*" ce n'est qu'au terme de la troisième année du cycle, c'est-à-dire en 2008, que les lignes directrices intégrées, les programmes nationaux de réforme ainsi que le programme communautaire de Lisbonne seront renouvelés en prenant comme point de départ un nouveau rapport stratégique de la Commission, basé sur une évaluation globale des progrès réalisés au cours des trois années précédentes<sup>2</sup>.*

---

<sup>1</sup> Plan national de réforme intitulé "Plan national pour l'innovation et le plein emploi".

<sup>2</sup> Les conclusions du sommet de printemps du Conseil européen du 8 et 9 mars 2007 invitent la Commission à présenter un rapport intérimaire à l'automne 2007 dans la perspective de sa proposition sur les lignes directrices intégrées pour le prochain cycle triennal 2008-2011 de la stratégie de Lisbonne renouvelée.

## I INTRODUCTION: LA STRATEGIE DE LISBONNE - RAPPEL HISTORIQUE

- L'Union européenne s'est fixé en 2000 l'objectif stratégique ambitieux de "*devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde,... capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale*". La Stratégie de Lisbonne constitue le cadre de cette stratégie globale qui doit permettre d'atteindre cet objectif stratégique. Elle vise à :

- " - *préparer la transition vers une société et une économie fondées sur la connaissance, au moyen de politiques répondant mieux aux besoins de la société de l'information et de la R&D, ainsi que par l'accélération des réformes structurelles pour renforcer la compétitivité et l'innovation et par l'achèvement du marché intérieur;*
- *moderniser le modèle social européen en investissant dans les ressources humaines et en luttant contre l'exclusion sociale;*
- *entretenir les conditions d'une évolution saine de l'économie et les perspectives de croissance favorables en dosant judicieusement les politiques macroéconomiques.*<sup>13</sup>

Depuis le Conseil européen de Göteborg de juin 2001, qui a convenu d'une stratégie de développement durable pour l'UE, la stratégie de Lisbonne a été déclinée en trois piliers d'égale importance puisqu'elle s'est vu adjoindre une dimension environnementale en plus des volets social et économique préexistants. Cette articulation des différentes dimensions au travers d'une stratégie globale devait permettre de respecter simultanément les engagements et les objectifs de durabilité environnementale, de cohésion sociale (en rendant le marché du travail inclusif) et de performance économique (en établissant notamment un environnement favorable aux entrepreneurs).

- Au vu des résultats mitigés depuis son lancement en 2000, le Conseil européen de printemps des 22 et 23 mars 2005, sous présidence luxembourgeoise, a mis un nouvel accent sur la croissance, l'innovation et l'emploi et a encouragé le renforcement de la cohésion sociale et de la mobilisation des ressources nationales et communautaires dans les dimensions économiques, sociales et environnementales de la stratégie. Ainsi, les grands axes de la stratégie de Lisbonne renouvelée concernent:
  - le recentrage autour des objectifs de croissance et d'emploi;
  - la simplification générale de la stratégie;
  - une plus grande appropriation par les Etats membres à travers l'élaboration d'un Programme national de réforme (PNR);
  - une plus grande implication des parlements nationaux et de la société civile.

<sup>3</sup> [Conclusions du Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000 \(point 5\).](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/00100-r1.f0.htm)  
[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/ec/00100-r1.f0.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/00100-r1.f0.htm)

Depuis le recentrage de l'action communautaire sur la croissance et l'emploi, les lignes directrices intégrées (LDI) fixent sur un rythme triennal les grandes orientations de politiques macroéconomique et microéconomique ainsi qu'en matière d'emploi.

#### **Lignes directrices macroéconomiques**

- (1) Assurer la stabilité économique en vue d'une croissance durable;
- (2) Assurer la viabilité de la situation économique et budgétaire;
- (3) Favoriser une affectation efficace des ressources axée sur la croissance et l'emploi;
- (4) Veiller à ce que l'évolution des salaires contribue à la stabilité économique;
- (5) Favoriser une plus grande cohérence des politiques macroéconomiques, structurelles et de l'emploi;
- (6) Contribuer au dynamisme et au bon fonctionnement de l'UEM.

#### **Lignes directrices microéconomiques**

- (7) Accroître et améliorer l'investissement dans la recherche et le développement, notamment de la part des entreprises;
- (8) Faciliter l'innovation sous toutes ses formes;
- (9) Faciliter la diffusion et l'utilisation effective des technologies de l'information et de la communication (TIC) et créer une société de l'information pleinement inclusive;
- (10) Renforcer les avantages compétitifs de la base industrielle européenne;
- (11) Encourager l'utilisation durable des ressources et renforcer la protection de l'environnement;
- (12) Développer et approfondir le marché intérieur;
- (13) Assurer l'ouverture et la compétitivité des marchés pour faire face à la mondialisation;
- (14) Rendre l'environnement des entreprises plus concurrentiel;
- (15) Encourager l'esprit d'entreprise et créer un environnement favorable aux PME;
- (16) Améliorer les infrastructures européennes.

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

- (17) 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;
- (18) Favoriser une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail;
- (19) Assurer des marchés du travail qui favorisent l'insertion, renforcer l'attrait des emplois et rendre le travail financièrement attractif pour les demandeurs d'emploi, y compris les personnes défavorisées et les personnes inactives;
- (20) Améliorer la réponse aux besoins du marché du travail;
- (21) Favoriser la flexibilité en conciliant avec la sécurité de l'emploi et réduire la segmentation du marché du travail, en tenant dûment compte du rôle des partenaires sociaux;
- (22) Assurer une évolution des coûts du travail et instaurer des mécanismes de fixation des salaires qui soient favorables à l'emploi;
- (23) Accroître et améliorer l'investissement dans le capital humain;
- (24) Adapter les systèmes d'éducation et de formation aux nouveaux besoins en matière de compétences.

De ce dispositif "*simplifié*" en 2005, découlent les programmes nationaux de réforme (PNR) qui impliquent davantage les Etats membres dans le processus de Lisbonne et qui sont transmis à la Commission. Les PNR, qui déclinent les LDI européennes, contiennent les mesures propres à chaque pays mises en place pour répondre aux défis, aux besoins et aux situations nationales spécifiques en tenant compte des cycles affectant les politiques nationales. Ils peuvent être révisés en cas de besoin.

Les LDI représentent donc l'instrument politique intégré qui rassemble en un texte unique et simplifié les différentes dimensions économiques, sociales et environnementales de la politique européenne. Eu égard aux étroites interrelations

entre ces trois aspects de la politique économique européenne, le CES avait expressément appuyé le nouveau cycle de gouvernance ayant abouti à des lignes directrices intégrées 2005-2008, renforçant de la sorte la coordination entre les GOPE et les nouvelles LDE.

Il importe toutefois de noter que, bien qu'ils fussent intégrés, les volets de ce triptyque économique ne répondent pas nécessairement aux mêmes règles et démarches. En effet, le diptyque de la politique économique (macro- et microéconomique), que représentent les GOPE, s'applique à tous les Etats membres et relève des mécanismes de surveillance multilatérale existants qui peuvent être assortis, le cas échéant, de réelles sanctions disciplinaires visant les contrevenants (cf. notamment la procédure de déficit excessif).

Etant donné que les politiques du marché du travail mises en œuvre dans un Etat membre influencent les paramètres de la politique de l'emploi dans les autres Etats membres, une méthode ouverte de coordination (MOC)<sup>4</sup> fournit le cadre de coopération et de convergence des politiques à compétence nationale en vue de réaliser les objectifs communs arrêtés par le Conseil. La MOC repose sur des indicateurs statistiques communs et sur un processus d'étalonnage des performances et d'échange des meilleures pratiques.

- La Commission, de son côté, a présenté le Programme communautaire de Lisbonne le 20 juillet 2005, indiquant les actions nécessaires au niveau européen pour soutenir les efforts des pays membres.

Depuis 2006, quatre domaines transversaux prioritaires ont été retenus pour favoriser la croissance et l'emploi:

- investir davantage dans la connaissance et l'innovation;
- libérer le potentiel des entreprises;
- augmenter les possibilités d'emploi, notamment des catégories prioritaires, c'est-à-dire renforcer l'adaptabilité du travail et la flexicurité et
- instaurer une politique énergétique et climatique intégrée et ciblée sur une utilisation rationnelle des ressources.

---

<sup>4</sup> La MOC a été présentée par les dirigeants de l'UE comme "*un moyen de répandre les bonnes pratiques et d'obtenir une plus grande convergence vers les principaux objectifs de l'Union européenne*". Si l'aspect évaluation par les pairs est présent, l'objectif principal de la MOC est la mise en place d'un processus d'apprentissage réciproque via la coopération et la coordination.

## II LES PERFORMANCES DE L'UNION EUROPEENNE ET DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG EN COMPARAISON INTERNATIONALE

### 1 VERS UN MARCHÉ INTERIEUR COMPETITIF A L'AIDE DE LA STRATEGIE DE LISBONNE

L'évaluation de la réussite ou de l'échec de la stratégie de Lisbonne passe notamment par une comparaison entre l'économie européenne et les économies américaine et asiatiques.

#### 11 Les vues de la Commission européenne par rapport aux résultats des LDI

José Manuel Barroso, dans le préliminaire à la communication de la Commission au Conseil européen de mars 2007 relative aux résultats d'une année de mise en œuvre de stratégie de Lisbonne renouvelée, affirmait à propos des réformes structurelles qu'elles

*" commencent donc à faire sentir leurs effets sur la croissance et l'emploi. Les preuves sont là: l'Europe n'avait pas connu un rythme de croissance aussi rapide depuis de nombreuses années et sept millions d'emplois vont être créés en Europe entre 2006 et 2008".*

Il avançait que ces

*"évolutions sont, certes, en partie cycliques mais la croissance et les emplois nouvellement créés sont aussi, en partie, le fruit des réformes de Lisbonne. Nous avons également profité du nouveau dynamisme suscité par l'élargissement. Les économies des Etats membres étant devenues de plus en plus interdépendantes, les effets positifs des réformes destinées à stimuler la croissance et l'emploi dans un Etat membre, en particulier dans les économies des plus grands pays, se font sentir dans tous les autres. Les réformes structurelles mises en œuvre dans l'ensemble de l'Union sont plus fructueuses que celles appliquées isolément<sup>5</sup> ."*

Le rapport lui-même indiquait que la reprise économique est "aussi soutenue par l'assainissement budgétaire et l'accent mis davantage sur la nécessité d'assurer la viabilité des finances publiques face au vieillissement de la population, un processus qui a été servi par le pacte de stabilité et de croissance révisé".

Tout en observant une convergence manifeste des politiques nationales de l'emploi vers les objectifs communs définis dans les lignes directrices de la SEE

<sup>5</sup> [Communication de la Commission au Conseil européen de printemps - Mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne renouvelée pour la croissance et l'emploi: COM/2006/0816 final du 12.12.2006.](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0816:FR:HTML)  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0816:FR:HTML>

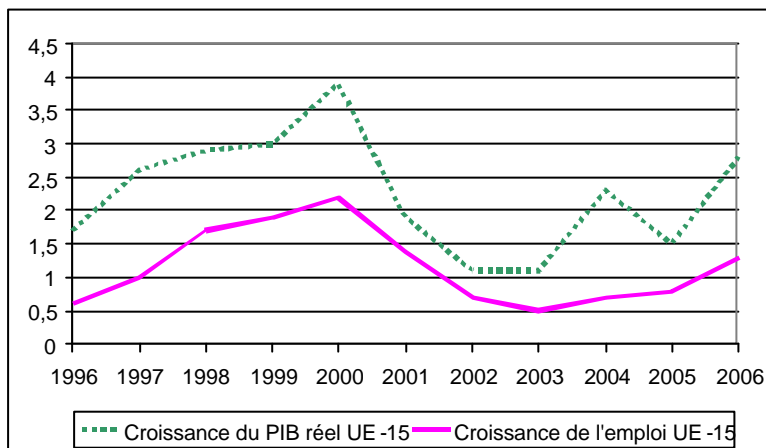


(Stratégie européenne pour l'emploi), la Commission précisait, à l'occasion du bilan des cinq années de mise en œuvre de la SEE, qu'il était

*"incontestablement malaisé de déterminer quelle part de l'amélioration globale des performances en matière d'emploi dans l'Union au cours des cinq dernières années [1997-2001] est attribuable à l'adoption de la SEE et quelle part est due à l'amélioration de la situation économique".*

La forte croissance du PIB avait alors entraîné une forte création d'emplois (+ 10 millions) et une baisse sensible du chômage (diminution de 4 millions du nombre de chômeurs), ce qui in fine rendait laborieux l'exercice visant à "établir des liens de cause à effet clairs entre les performances globales et les politiques spécifiques".

Graphique 1: Croissance de l'emploi et du PIB dans l'UE-15 (1996-2006)



Source: Eurostat

Lors du dernier sommet de printemps qui s'est tenu les 8 et 9 mars 2007, la présidence allemande concluait également au sujet de la stratégie de Lisbonne renouvelée pour la croissance et l'emploi, que les réformes structurelles commencent à donner des résultats concrets et qu'elles contribuent au redressement économique général. Les Etats membres semblent donc résolus à profiter de cette amélioration économique pour renforcer l'élan réformateur et améliorer davantage la position compétitive de l'Europe dans le monde.

## 12 L'appréciation de la performance économique européenne

Du point de vue économique, divers indicateurs convergents montrent le fort potentiel compétitif de l'économie de l'UE et de ses entreprises, c'est-à-dire leur capacité de vendre leurs produits innovants sur les marchés mondiaux et de générer ainsi davantage de valeur - ce qui devrait in fine permettre d'améliorer le niveau de vie général.

Cependant les constats sous-jacents à la stratégie de Lisbonne semblent toujours d'actualité: Aux Etats-Unis, le PIB par tête en SPA est cependant plus élevé d'environ 30 % à celui de l'UE et la productivité par personne employée est supérieure de 20 % aux Etats-Unis par rapport à l'UE. Le fait que l'Europe ne

rattrape pas les Etats-Unis depuis 1999 peut paraître inquiétant d'autant plus que l'écart s'est creusé en termes de productivité. Les niveaux de revenus plus élevés aux Etats-Unis résultent pour l'essentiel d'un taux d'emploi plus élevé.

Depuis une décennie, la productivité horaire du travail a connu une accélération nette et durable aux Etats-Unis alors qu'elle ralentissait en Europe<sup>6</sup>. La croissance annuelle de la productivité du travail a augmenté d'un point aux Etats-Unis depuis 1995, tandis qu'elle baissait d'un point dans l'Union à quinze. Même si une partie du ralentissement européen peut être attribuée à des politiques vertueuses de retour vers l'emploi de personnes à faible qualification, le décrochage est net.

En termes de dépenses intérieures brutes en R&D, l'Europe est dépassée par les Etats-Unis et le Japon pour ne citer que ceux-ci.

Pour ce qui est du chômage à long terme, il se situait à près de 3 % en 2006 pour les 15 Etats membres, ce qui est certes mieux qu'en 1999 où il atteignait près de 4% mais reste loin du niveau des Etats-Unis où il est pratiquement égal à zéro.

En termes d'environnement, l'Europe se classe devant les Etats-Unis en présentant à la fois une consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre moins élevées. Tel était toutefois déjà le cas en 2000, avec un niveau de croissance moins élevé et ce résultat ne peut donc être considéré comme une conséquence directe de la stratégie de Lisbonne. L'UE est d'ailleurs encore loin d'atteindre les objectifs de Kyoto.

Les comparaisons avec les grandes économies mondiales sont généralement axées sur la productivité et la croissance par tête, alors que d'autres critères tels que l'inégalité, les taux de pauvreté et de mortalité, qui font également partie intégrante de la stratégie de Lisbonne, ne sont pas moins importants. Dans ces derniers domaines, l'Europe présente de meilleures performances que les Etats-Unis et l'Asie.

### **13 Comparaison internationale des marchés des produits et des services**

Une réglementation trop contraignante peut constituer un frein au dynamisme d'une économie et donc à sa compétitivité. Il est donc important d'analyser le degré de réglementation caractérisant les pays de l'Union européenne et son évolution au cours des récentes années. La compétitivité étant un concept relatif, il convient de comparer les performances européennes à celles des autres grandes puissances économiques, notamment les Etats-Unis et le Japon.

Pour comparer les réglementations des marchés des produits, le CES a recours aux données qualitatives fournies par l'OCDE dans un rapport de 2005 intitulé "*Product market regulation in OECD countries: 1998 to 2003*".

---

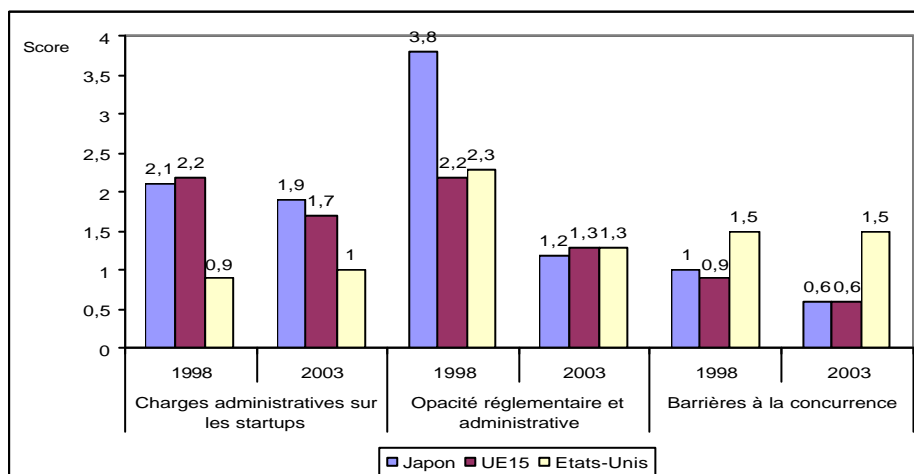
<sup>6</sup> Voir le rapport de la Commission en vue du Conseil européen, printemps 2004. Ce constat s'avère exact pour ce qui est de la productivité par personne employée, mais plus incertain si l'on considère la productivité par heure.

En ce qui concerne la réglementation globale des marchés de produits, l'UE (de même que le Japon) a connu une réduction plus rapide de sa réglementation que les Etats-Unis, tout en demeurant à un niveau supérieur à celui des Etats-Unis (0,4 point de différence). Aux yeux du CES, ceci constitue une tendance favorable qui doit être maintenue à l'avenir.

Plus spécifiquement, sur le plan des barrières au commerce et à l'investissement, la progression européenne fut la plus rapide sur la période et place les Etats-Unis et l'UE à un niveau de réglementation identique. Les résultats de l'enquête qualitative indiquent que les trois blocs économiques ont fait des efforts pour réduire les obstacles au commerce et à l'esprit d'entreprise entre 1998 et 2003, l'effort le plus important ayant été consenti par le Japon, devant l'UE et les Etats-Unis.

Parmi les entraves à l'esprit d'entreprise, les charges administratives sur les start-ups et l'opacité réglementaire et administrative restent les principaux obstacles dans l'UE, même si une tendance à une amélioration peut être enregistrée entre 1998 et 2003. Par ailleurs, il convient de noter que les Etats-Unis n'ont nullement réduit leurs barrières à la concurrence qui sont toujours près de trois fois supérieures à celles du Japon et de l'UE<sup>7</sup>.

Graphique 2: Principaux obstacles à l'esprit d'entreprise



Un score proche de 0 traduit des barrières faibles, tandis qu'un score s'approchant de 6 traduit des barrières élevées.

Source: OCDE, ECO/WKP(2005)6

Note: (1) UE14 pour 1998, les données pour le Luxembourg n'étant pas disponibles

<sup>7</sup> Dans beaucoup d'économies européennes, les barrières à la concurrence, à l'instar de celles au commerce et à l'investissement, sont d'ailleurs à un niveau égal, voire inférieur, à celui des Etats-Unis

- Si la progression européenne fut la plus poussée en termes de réduction des démarches administratives pour les nouvelles entreprises, les Etats-Unis semblent toujours connaître un niveau plus favorable à l'esprit d'entreprise.

Le CES estime que l'élimination de tout excès de barrières à l'esprit d'entreprise et de contraintes administratives est indispensable au renforcement de la compétitivité européenne.

- Selon l'OCDE, l'économie de l'UE-15 a vu sa réglementation globale des marchés de produits se contracter entre 1998 et 2003, et de manière notoire, surtout en ce qui concerne les barrières au commerce et à la concurrence<sup>8</sup>, ce qui peut avoir un effet positif sur sa compétitivité.

L'OCDE reconnaît d'ailleurs que, de 1994 à 2004, la réduction des obstacles réglementaires au libre-échange sur les marchés des produits serait plus importante dans la zone euro que dans le reste de l'OCDE, même au-delà des attentes initiales<sup>9</sup>.

- Selon l'OCDE, la compétitivité des entreprises européennes, qui se mesure par leur positionnement sur les marchés mondiaux et leur capacité à gagner des parts de marché, s'est améliorée. La part de marché des services est en effet en progression depuis 1997, et, dans le commerce de biens, la situation est également positive pour les entreprises européennes.

---

<sup>8</sup> OCDE, ECO/WKP(2005)6

<sup>9</sup> OCDE, ECO/WKP(2005)25, p.22

Tableau 1: Part des pays dans les échanges internationaux de services ainsi que dans le PIB mondial

	Part dans les échanges internationaux de services (%)				Part dans le PIB mondial (%)
	1997 (rang)	2003 (rang)	2004	2005 (rang)	2005
UE-15 (1997-2003) / UE-25 (2004-2005)	24,0 (1)	25,8 (1)	26,5	25,9 (1)	30,14
États-Unis	19,6 (2)	20,2 (2)	19,3	19 (2)	27,81
Japon	9,0 (3)	6,8 (3)	7,1	6,7 (3)	10,15
Chine	2,5 (6)	3,7 (4)	4,1	4,4 (4)	5
Canada	3,2 (4)	3,4 (5)	3,3	3,3 (5)	2,49
Singapour	2,4 (7)	2,2 (7)	3,0	2,9 (6)	0,26
Corée du Sud	2,6 (5)	2,6 (6)	2,8	2,9 (7)	1,76
Suisse	1,8 (8)	1,9 (8)	2,1	2,2 (8)	0,82
Russie	1,6 (10)	1,6 (9)	1,7	1,8 (9)	1,71
Australie	1,7 (9)	1,5 (10)	1,6	1,6 (10)	1,64
Norvège	1,4 (13)	1,5 (10)	1,5	1,5 (11)	0,66
Inde	1,0 (15)	1,4 (12)	-	-	1,8
Thaïlande	1,5 (12)	1,2 (13)	1,3	1,3 (12)	0,4
Malaisie	1,6 (10)	1,1 (14)	1,1	1,1 (13)	0,29
Turquie	-	-	1,0	1,0 (14)	0,81
Mexique	1,1 (14)	1,1 (15)	1,0	1,0 (15)	1,72

Source: FMI in Eurostat, Banque mondiale pour les données relatives au PIB

- Ces chiffres indiquent que certains pays asiatiques sont particulièrement dynamiques du point de vue de l'exportation de services. Pour nombre d'entre eux, leur part dans les échanges internationaux de services excède de loin leur part dans le PIB mondial, à l'inverse de ce que l'on observe pour les trois grands pôles de la triade.

L'exemple de Singapour constitue un parfait exemple du dynamisme de ces économies asiatiques: en 2005, le pays ne représentait que 0,26% du PIB mondial, mais 2,9% des échanges mondiaux de services.

Si l'UE 25 reste le principal acteur mondial dans ce domaine et voit même sa part progresser entre 2000 et 2004 (cf. tableaux ci-dessus), elle n'en a pas moins connu un fléchissement entre 2004 et 2005, ce qui est également le cas des États-Unis et du Japon.

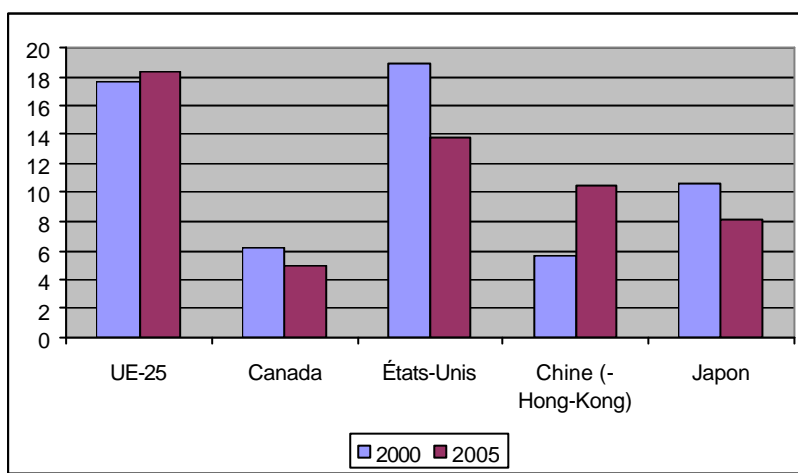
De 1997 à 2005, ces deux derniers pays ont vu leur part diminuer respectivement de 0,6 et 2,3 points de pourcentage tandis que la Chine a vu la sienne croître de 1,9 points, soit un quasi doublement en l'espace de 8 ans.

- Les délocalisations de plus en plus nombreuses d'entreprises de services des pays développés vers les pays en développement, au premier rang desquels certains pays du Sud-Est asiatique, témoignent d'une concurrence accrue non

seulement dans le commerce de biens, mais également et surtout dans le commerce de services.

Les délocalisations peuvent avoir comme motivation un rapprochement à la clientèle dans cette partie du monde, ce qui peut avoir un effet bénéfique sur la compétitivité des entreprises européennes. Il n'en est pas moins que certaines branches à faible valeur ajoutée peuvent en faire les frais en termes de perte d'emplois.

Graphique 3: Part dans les exportations mondiales de produits en % (extra-UE)

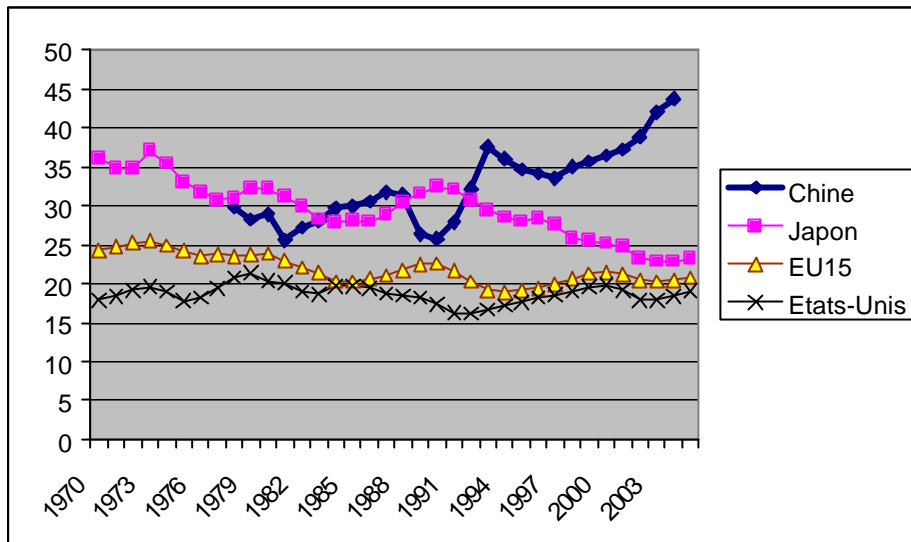


Source : Eurostat (extraction du 05.09.07)

Hormis la forte progression en termes d'exportation de la Chine de plus de cinq points, les autres entités sont en recul, y compris les EUA avec une chute de plus de cinq points.

- Dans l'UE15, les investissements des entreprises, mesurés par la formation brute de capital fixe, stagnent autour de 20% depuis une quinzaine d'années. A l'heure actuelle, l'UE15 n'a pas encore atteint le niveau d'investissement du Japon, qui connaît un fort et constant recul depuis le début des années 1990, mais dépasse toujours les Etats-Unis. A côté du taux exceptionnel de la Chine (au-delà des 40% avec tendance croissante), il faut relever que les taux des trois pays précités semblent converger à moyen terme vers un niveau d'investissement autour de 20%.

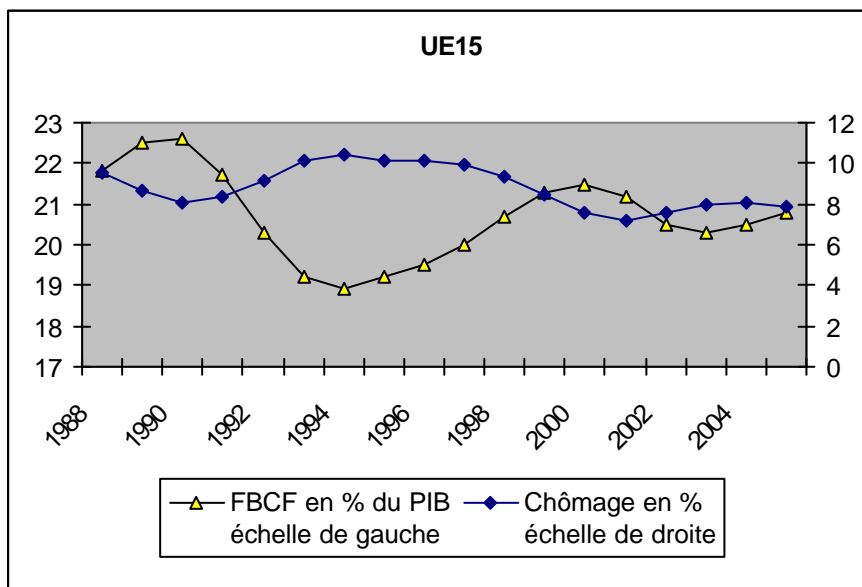
Graphique 4: Les investissements des entreprises depuis 1970 en % du PIB



Source: OCDE, calculs CES

- Le graphique 5 ci-après montre l'évolution des investissements et du chômage.

Graphique 5: Investissement et chômage dans l'UE-15



Source: OCDE, calculs CES

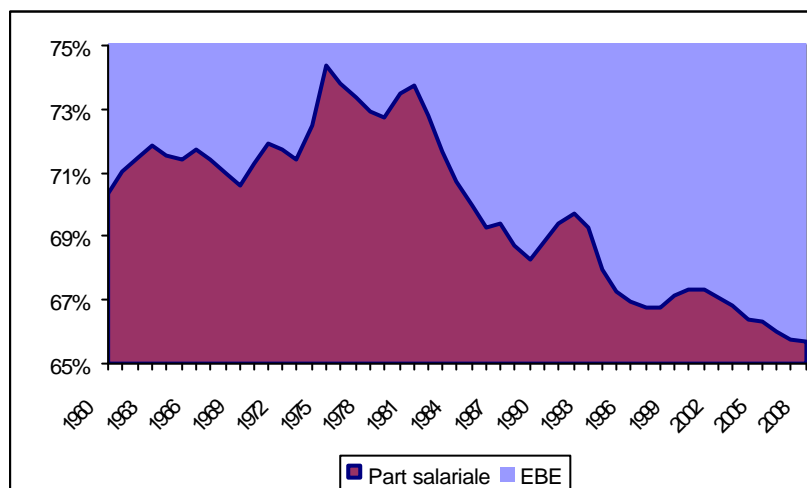
- Si l'on considère la rentabilité des entreprises au travers de l'excédent brut d'exploitation<sup>10</sup> (EBE), on peut constater que celle-ci va croissante depuis le début

<sup>10</sup> Le revenu de l'entreprise en tant que tel est obtenu en ajoutant à l'excédent d'exploitation les revenus de la propriété tirés des actifs détenus par les sociétés et en déduisant les intérêts et les loyers (de terrains) payés.

des années 1980. En effet, le taux de marge dans l'UE-15, ou encore l'EBE exprimé en % du PIB, passe d'environ 26% en 1980 à plus de 34% en 2006.

- Le CES donne à considérer que la baisse relative de la part salariale dans ce graphique s'explique notamment par l'argument de l'intensité capitalistique, ce qui a pour effet une hausse de la rémunération du capital dans le total de la valeur ajoutée.

Graphique 6: Taux de marge et part salariale<sup>11</sup> dans l'UE-15



Note: part salariale corrigée des indépendants; PIB aux coûts des facteurs, ensemble de l'économie

Source: AMECO (dernière mise à jour du 07.05.07); calculs et graphique CEP•L

#### 14 Comparaison internationale des marchés du travail

- Le taux de chômage poursuit sa baisse graduelle entamée depuis 2004 pour se rapprocher en 2007 de la barre des 7%, le taux de croissance du PIB quant à lui s'est rapproché de la barre des 3%.

Tableau 2: Evolution du taux de chômage (en %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>UE 25</b>	8,6	8,4	8,7	9	9	8,7	7,9	7,2	6,7
<b>UE 15</b>	7,6	7,2	7,5	7,9	8	7,9	7,4	6,9	6,5
<b>Zone euro</b>	8,2	7,8	8,2	8,7	8,8	8,6	7,9	7,3	6,9

Source: Eurostat

- Etant donné les faibles taux de natalité caractérisant aujourd'hui la majeure partie des pays de l'Union, Eurostat estime que la population européenne (UE25) devrait diminuer de l'ordre de 8,7 millions de personnes d'ici à 2050.

A taux de fécondité et flux d'immigration constants, l'institut statistique estime par ailleurs que la part des personnes de plus de 65 ans dans la population totale devrait quasiment doubler au cours de ladite période, passant de 16 à 30%, ce qui

<sup>11</sup> La part salariale en % du PIB progresse de manière inversement proportionnelle à l'évolution du taux de marge.



se traduirait par un doublement du taux de dépendance des personnes âgées entre 2005 et 2050 (ratio entre le nombre total de personnes âgées de 65 ans et plus et le nombre de personnes âgées de 15 à 64 ans).

Une baisse de la population active et la pénurie de main-d'œuvre qui en résulte risque, à terme, de provoquer des pressions sur le marché du travail et des difficultés en matière de financement des systèmes de protection sociale.

Tableau 3: Evolution de la population européenne (millions)

	2005	2010	2020	2030	2040	2050
<b>UE 25</b>	458.5	464.1	469.3	469.4	463	449.8
<b>UE 15</b>	384.5	390.7	397.5	398.7	394.6	384.4
<b>Zone euro</b>	310.2	315.1	319.4	318.9	314.3	304.4

Source: Eurostat

- Aux yeux du CES, il est indispensable d'investir dans la formation continue de manière à accroître le niveau de qualification de la main-d'œuvre et donc sa productivité. Du côté de la démographie, le vieillissement de la population, conjugué à une diminution des taux de chômage en Europe, va inéluctablement entraîner une pénurie de main-d'œuvre (cela est déjà le cas dans certains secteurs, notamment dans celui de la construction) et par conséquent des pressions à la hausse sur les salaires. Pour ne pas subir des pertes de compétitivité, les économies européennes doivent viser à compenser ces évolutions par des gains de productivité, notamment.

Conscient que les efforts du côté formation ne pourront à eux seuls permettre de répondre au manque de main-d'œuvre qualifiée qui se fera de plus en plus pesant au cours des prochaines années, le CES encourage le recours à de la main-d'œuvre immigrée qualifiée, afin d'assurer la pérennité du développement des économies européennes.

- Selon le rapport 2006 de la Commission européenne intitulé "*Emploi en Europe*", depuis l'an 2000, date de l'introduction de la stratégie de Lisbonne, le niveau d'éducation a progressé en moyenne et la part des travailleurs de niveau inférieur a diminué:

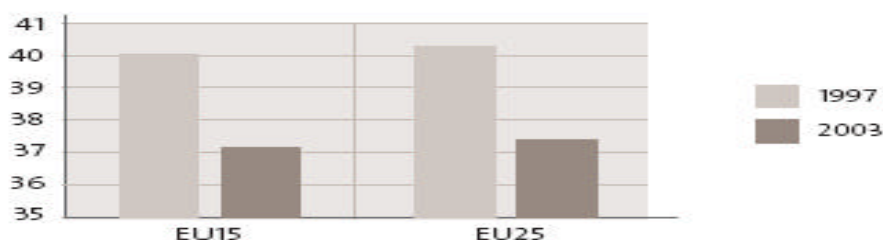
*" les qualifications de la population en âge de travailler de l'UE sont en amélioration constante, avec notamment une progression marquée pour la population féminine, ce qui se traduit par une meilleure capacité d'insertion professionnelle et d'adaptation de la main-d'œuvre et, dès lors, par une hausse des taux d'emploi et d'activité. Ce sont principalement les professions non manuelles à haut niveau de qualifications qui ont nourri les hausses globales de l'emploi observées ces dernières années et ont, en majeure partie, été à l'origine de l'expansion de l'emploi enregistrée depuis l'an 2000. Ces résultats laissent entrevoir une amélioration sous-jacente du niveau de qualifications des personnes ayant un emploi."*

Néanmoins, malgré ces évolutions encourageantes, la Commission estime qu'atteindre les objectifs de Lisbonne pour 2010 s'avère de plus en plus difficile.

- Afin de dynamiser davantage les marchés du travail européens, la Commission a identifié quatre grands chantiers:
  - Développer l'association de la flexibilité et de la sécurité sur le marché de l'emploi, à savoir la "*flexicurité*"<sup>12</sup>.
  - Passer des politiques passives du marché du travail à des politiques actives.
  - Développer davantage le capital humain.
  - Développer la mobilité des travailleurs.

La Commission européenne indique en outre que les taxes sur le travail dans l'UE-15 ont sensiblement diminué entre 1997 et 2003. Le CES voit dans cette évolution l'un des facteurs explicatifs de la diminution du chômage au sein de l'Union européenne.

Graphique 7: Taxes sur le travail



Source: Confédération Européenne des Syndicats, "*Structural reforms and macro-economic policy*"

- Tout en saluant les bons résultats enregistrés sur le front de l'emploi, le CES estime que les Etats membres doivent encore développer davantage les politiques actives de l'emploi et se donner les moyens pour y parvenir.

En 2004, l'OCDE avait estimé qu'

*" introduite dans le but d'améliorer les conditions d'emploi, et d'accroître le bien-être des travailleurs [...] la réglementation relative à la protection de l'emploi remplit l'objectif pour lequel elle a été conçue, à savoir protéger les emplois existants"*<sup>13</sup>.

- Le taux d'emploi est un indicateur phare des orientations politiques en faveur de la croissance et de l'emploi. Il permet notamment de mesurer l'écart de performance d'une économie par rapport au potentiel réalisable et d'expliquer les différentiels de croissance entre pays.

<sup>12</sup> Le CES a été saisi pour avis par le Gouvernement au sujet de la sécurisation des parcours professionnels qui fera l'objet d'un avis spécifique.

<sup>13</sup> Perspectives de l'emploi de l'OCDE, 2004.

Tableau 4: Evolution du taux d'emploi global au sein de l'UE

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>UE-15</b>	61,2	60,1	59,8	60,1	60,3	60,7	61,4	62,5	63,4	64,0	64,2	64,3	64,7	65,2	66
<b>UE</b>		-	59,3	60,1	60,3	60,7	61,4	62,5	63,4	64,0	64,2	64,3	64,7	63,8	64,7
<b>Zone euro</b>		-	57,9	58,1	58,2	58,6	59,3	60,6	61,7	62,2	62,4	62,6	63,0	63,5	64,5
<b>Belgique</b>		-	55,7	56,1	56,2	56,8	57,4	59,3	60,5	59,9	59,9	59,6	60,3	61,1	61
<b>Danemark</b>		-	72,3	73,4	73,8	74,9	75,1	76,0	76,3	76,2	75,9	75,1	75,7	75,9	77,4
<b>Allemagne</b>		-	64,7	64,6	64,1	63,7	63,9	65,2	65,6	65,8	65,4	65,0	65,0	65,4	67,2
<b>Irlande</b>		-	53,0	54,4	55,4	57,6	60,6	63,3	65,2	65,8	65,5	65,5	66,3	67,6	68,6
<b>France</b>		-	59,1	59,5	59,5	59,6	60,2	60,9	62,1	62,8	63,0	63,3	63,1	63,1	63
<b>Luxembourg</b>		-	59,9	58,7	59,2	59,9	60,5	61,7	62,7	63,1	63,4	62,2	62,5	63,6	63,6
<b>Royaume-Uni</b>		-	67,9	68,5	69,0	69,9	70,5	71,0	71,2	71,4	71,3	71,5	71,6	71,7	71,5

Source: Eurostat

Note: Les données 2006 pour l'UE 15, l'UE et la France sont des estimations.

Rupture de série pour Allemagne en 2005 et pour le Royaume-Uni en 2000

Le tableau ci-dessus montre que la bonne conjoncture économique de la fin des années 1990 a entraîné un relèvement des taux d'emploi au sein de l'UE-15. La croissance du taux d'emploi a été la plus soutenue entre 1997 et 2001 (UE15), soit jusqu'au retournement conjoncturel. Selon les estimations d'Eurostat pour l'année 2006, il devrait se situer en moyenne à 66% pour l'UE 15 contre 64,5% pour la zone euro. Rappelons que la Stratégie de Lisbonne fixe l'objectif à 70% pour 2010.

Une des limites de cet indicateur réside dans le fait qu'il ne différencie pas les emplois à temps plein des emplois à temps partiel. Le taux d'emploi en équivalents temps pleins s'élevait en 2005 pour l'UE 15 à 58,6%, soit 8 points de moins que l'indicateur généralement utilisé.

Le tableau ci-après montre que le taux d'emploi de la catégorie d'âge des 55-64 ans est en nette progression par rapport à 1995 et à 2000. Il reste cependant relativement bas comparé au taux d'emploi global - il est tiré vers le bas par la faible participation des femmes de plus de 55 ans - bien que l'on se rapproche des 50% prévus pour 2010.

Tableau 5: Taux d'emploi des 55-64 ans de l'UE-15 (en %)

95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06
36	36,3	36,4	36,6	37,1	37,8	38,8	40,2	41,7	42,5	44,1	45,3

Source : Eurostat

Selon la logique et les objectifs de la Stratégie de Lisbonne, les résultats de son application doivent se manifester tant au niveau économique qu'en termes de renforcement de la cohésion sociale.

Le CES rappelle qu'il importe également de suivre le niveau et l'évolution de la qualité des emplois créés et occupés dans le cadre de l'activité économique de

l'UE. Cet élément n'a pas seulement son importance pour le bien-être du salarié, mais également pour la productivité de l'entreprise qui découle aussi de la motivation des travailleurs et d'un taux d'absentéisme réduit.

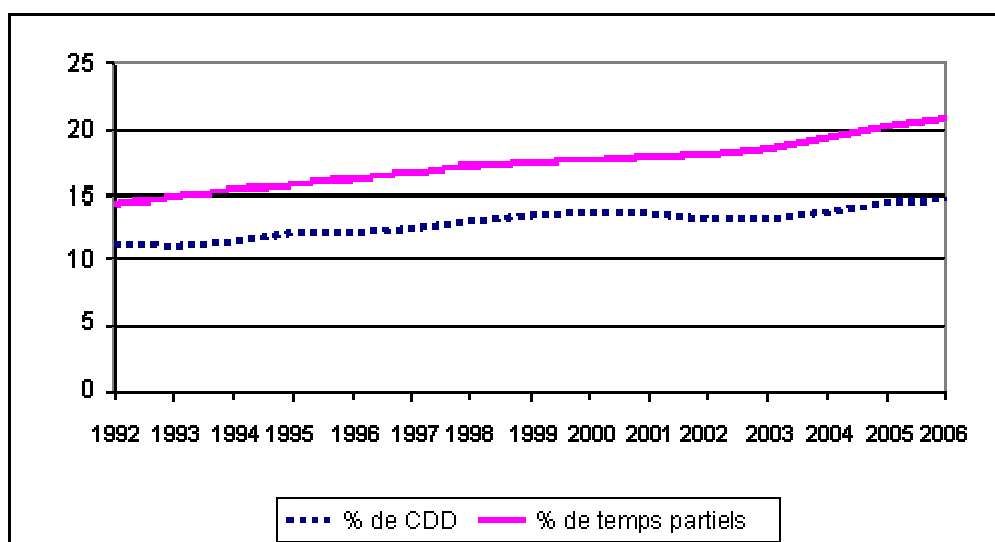
Créer des emplois ne suffit pas, encore faut-il que ces emplois soient productifs et de qualité décente. Or le Rapport conjoint 2006-2007 sur l'emploi de la Commission européenne annonce en matière de qualité du travail:

*" Une fois encore, l'amélioration de la qualité du travail a progressé de manière inégale et les politiques axées sur cet objectif sont restées timides. Le niveau d'éducation des jeunes a continué à progresser en 2005. Toutefois, on note à nouveau peu de progrès dans d'autres dimensions de la qualité du travail, notamment la transition entre emploi précaire et emploi stable et la réduction de la segmentation du marché. On constate avec inquiétude une baisse de la participation des adultes à l'éducation et la formation tout au long de la vie dans de nombreux Etats membres."*

Un autre constat en termes de qualité de l'emploi est l'émergence de contrats de travail atypiques, particulièrement la percée des contrats temporaires et à temps partiels, en dépit de la précarisation flagrante qui touche nombre de ces travailleurs. En 2002 déjà, dans son bilan de cinq années de SEE, la Commission reconnaissait pourtant en matière de flexibilité du travail que

*"les faits montrent des désavantages persistants pour les travailleurs concernés: les personnes qui occupent des emplois de courte durée et des emplois peu rémunérés et/ou ne donnant pas accès à la formation sont plus susceptibles de connaître l'inactivité et le chômage. Les personnes confrontées à de fréquentes périodes de chômage et d'inactivité sont plus exposées au risque de sortir du marché du travail pour une longue durée."*

Graphique 8: Evolution des contrats atypiques dans l'UE-15 (1992-2006)



Source: Eurostat (extraction du 11.09.07)

Note: données provisoires pour 2006; CDD en % du nombre de salariés; temps partiels en % de l'emploi total

En 1992, près de 15 millions de salariés étaient sous contrat à durée déterminée, contre plus de 21 millions en 2006, soit un surplus de quelque 6 millions d'emplois, à savoir une augmentation de près de 40%. Pour ce qui concerne les temps partiels, l'évolution est aussi tranchée : en 1992, l'UE-15 comptabilisait ± 21 millions d'emplois à temps partiel et en dénombre jusqu'à plus de 35 millions en 2006, soit une évolution au titre des contrats à temps partiel de 14,2 millions d'emplois (+ 66%).

La loi luxembourgeoise souligne le caractère exceptionnel du recours au contrat à durée déterminée. Si le CDD sert essentiellement aux entreprises dans les cas de figure prévus par la loi, il peut également représenter une opportunité pour le salarié de prouver ses capacités et de gagner ainsi son ticket d'entrée définitif sur le marché du travail.

Le CES est conscient que tel n'est pas toujours le cas mais estime que cela représente néanmoins une expérience professionnelle supplémentaire pour ces personnes qui peuvent la faire valoir à l'avenir auprès de possibles employeurs et augmenter ainsi leurs chances d'échapper durablement au chômage. Ces remarques restent vraies, de manière générale, pour tous les emplois qui sont limités dans le temps.

Si l'utilité de ces contrats n'est pas remise en cause de manière générale, le CES voudrait souligner sa position énoncée en la matière à l'occasion de son avis annuel sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 2007, à savoir:

*" que les contrats à durée indéterminée procurent davantage de sécurité, notamment financière, ce qui bénéficie surtout aux jeunes adultes qui, autrement, se retrouvent dans l'impossibilité de planifier leur avenir et doivent reporter tout projet de vie à une date ultérieure inconnue, dépendant essentiellement de l'évolution de leur situation professionnelle. Les CDI contribuent ainsi à diminuer les situations instables et précaires au sein de la population et oeuvrent en faveur de la cohésion sociale recherchée".*

Le CES analysera et approfondira ces vues dans son futur avis sur la sécurisation des parcours professionnels.

## 2 LA DECLINAISON DE LA STRATEGIE DE LISBONNE AU LUXEMBOURG

Le CES avait, dans ses avis antérieurs, commenté in extenso les différentes recommandations que la Commission européenne a adressées au Luxembourg au sujet de la mise en œuvre de son plan national de réforme. Etant donné que ces recommandations à l'adresse du Luxembourg n'ont guère changé depuis l'année dernière, le CES ne reproduira dans le présent avis que les points principaux de ces recommandations sous forme de résumé, suivis de quelques réflexions générales du CES au sujet des quatre domaines transversaux prioritaires qui ont été retenus en 2006 pour favoriser la croissance et l'emploi, à savoir:

- investir davantage dans la connaissance et l'innovation;
- libérer le potentiel des entreprises;
- augmenter les possibilités d'emploi, notamment des catégories prioritaires, c'est-à-dire renforcer l'adaptabilité du travail et la flexicurité et
- instaurer une politique énergétique et climatique intégrée et ciblée sur une utilisation rationnelle des ressources.

Le CES souligne également le rôle de l'Observatoire de la compétitivité<sup>14</sup> qui assume la coordination de la stratégie de Lisbonne et de sa mise en œuvre au Luxembourg, qui s'efforce de développer des instruments d'analyse et des indicateurs statistiques (indicateurs structurels Lisbonne), ceci de manière à évaluer les progrès accomplis.

### 21 Les points saillants de l'évaluation par la Commission européenne

#### quant à la situation générale

- Points positifs:
  - situation économique reste très favorable
  - croissance du PIB de 4,0% en 2005, 5,5% en 2006
  - PIB par tête à environ 250% de la moyenne UE 25
- Points négatifs:
  - taux d'emploi inférieur à la moyenne communautaire (65,1% en 2006)
  - le taux d'emploi des travailleurs âgés particulièrement bas
  - taux de chômage reste élevé (5,1% en 2004 puis 4,6% en 2006)
  - inflation augmente depuis 2002 (3,8% en 2005 puis 3,2% en 2006)
  - dégradation de la compétitivité par l'augmentation des coûts salariaux
  - politique R&D reste relativement peu développée

---

<sup>14</sup> [www.odc.public.lu](http://www.odc.public.lu)

### **quant à l'évaluation générale**

- Points positifs:
  - bon choix de priorités
  - soutien renforcé au secteur de la recherche
  - suivi des réformes assuré par un tableau de bord " *Compétitivité*"
- Points négatifs:
  - efforts à faire en ce qui concerne la mise en œuvre des objectifs ambitieux en matière de recherche et d'innovation
  - efforts à faire en faveur des travailleurs âgés et des travailleurs handicapés
  - efforts à faire pour faciliter l'embauche du premier employé
  - efforts à faire pour rendre plus rapide l'établissement de nouvelles entreprises
  - rapport ne répond qu'en partie en matière de relèvement du taux d'emplois des femmes
  - rapport ne répond qu'en partie en matière de reconnaissance des qualifications
  - rapport ne répond qu'en partie en matière d'appui aux PME
  - il n'existe pas d'indicateurs de référence précis pour les mesures présentées
  - le monitoring des progrès annuels mériterait d'être renforcé

### **quant aux politiques macro-économiques**

- Points positifs:
  - les mesures prises au niveau des dépenses et des recettes publiques peuvent contribuer au rétablissement de l'équilibre des finances publiques
  - la modulation de l'indexation peut concourir à maîtriser l'inflation et contribuer à freiner l'évolution des coûts salariaux
  - les politiques macro-économiques présentées dans le PNR devraient apporter à moyen terme une contribution importante à la réalisation des objectifs fixés
- Points négatifs:
  - les mesures prises pour rétablir l'équilibre des finances publiques auront sans doute un effet négatif limité - mais réel – sur l'activité
  - très peu a été fait pour réformer le système de retraites et assurer sa viabilité à long terme

### **quant aux politiques micro-économiques**

- Points positifs:
  - le Luxembourg a commencé à mettre en œuvre un ensemble de mesures visant à améliorer l'environnement économique et à promouvoir l'esprit d'entreprise
  - le retard dans la transposition des directives de l'UE en droit interne a diminué de 4,4% en novembre 2005 à 3,4% en septembre 2006

- le Luxembourg a augmenté le financement public pour la R&D et attiré de nouveaux investissements privés de R&D
- la possibilité pour les chercheurs étrangers de travailler dans le pays a été facilitée
- le rapport présente un ensemble complet et prometteur de mesures en ce qui concerne le développement durable
- les mesures microéconomiques vont dans la bonne direction

– Points négatifs:

- relatif manque de détails en ce qui concerne la méthodologie adoptée pour la simplification et pour la mesure des charges administratives
- relatif manque de détails en ce qui concerne les mesures spécifiques à mettre en oeuvre afin de réduire substantiellement le déficit de la transposition d'ici mi-2007
- pas d'informations sur l'état d'avancement de la réforme de la loi sur les faillites et de celle sur l'amélioration de l'accès aux finances pour les PME
- des mesures supplémentaires en faveur des PME sont nécessaires pour faciliter le recrutement du premier employé et les procédures de création d'entreprise
- une réforme des services professionnels est nécessaire
- des mesures supplémentaires devraient être adoptées pour promouvoir la concurrence
- les autorités nationales compétentes en matière de concurrence devraient être dotées de ressources suffisantes pour effectuer leur mission
- les partenariats envisagés en R&D entre le secteur public et le secteur privé devraient être précisés et accélérés
- les réformes devraient se focaliser sur l'amélioration de la gouvernance, la coordination de la recherche publique et les liens avec la recherche privée

### **quant aux politiques de l'emploi**

– Points positifs:

- des progrès importants et rapides sont à prévoir en ce qui concerne l'amélioration des systèmes d'éducation et de formation, l'intégration sur le marché de l'emploi, le soutien au travail féminin et le développement de formules de transition professionnelle suite à la signature d'un accord tripartite avec les partenaires sociaux suivie du dépôt de projets de loi
- le service de l'emploi va faire l'objet d'une réforme en 2007, sur base d'un audit de l'OCDE
- l'efficacité des mesures actives à l'égard des ménages bénéficiant du revenu minimum garanti (RMG) est désormais renforcée
- création d'un droit individuel à la formation
- restructuration de la formation professionnelle continue et de la formation de reconversion professionnelle
- le mécanisme favorisant le maintien en activité des travailleurs licenciés, par reclassement, aide au reclassement ou formation
- le concept d'assurance-qualité se développe dans l'enseignement primaire et secondaire
- l'écart de performance entre enfants autochtones et allochtones a pu être sérieusement réduit
- la redéfinition des socles de compétence et de nouveaux curriculums



- le soutien à l'activité professionnelle des femmes et le renforcement de l'activation des jeunes font l'objet de nouveaux développements encourageants
- Points négatifs:
  - le rapport n'aborde pas la question des travailleurs âgés
  - il n'existe pas actuellement de stratégie consistante visant le relèvement du taux d'emploi des travailleurs âgés
  - les écarts de genre sur le marché du travail (emploi, chômage, inactivité, rémunération) sont relativement négligés
  - la formation à l'entrepreneuriat ou pour les femmes en entreprises semble peu développée
  - l'encadrement dans le secondaire est insuffisant
  - le niveau de redoublement reste élevé
  - trop grand cloisonnement et fréquentation trop faible des filières donnant un accès général aux études universitaires
  - les réformes dans le domaine de l'éducation doivent encore progresser

### **quant aux conclusions générales**

- Points positifs:
  - très bons progrès dans la mise en oeuvre du programme national de réforme
  - en matière macro-économique, les mesures adoptées permettent d'envisager un assainissement des finances publiques et un ralentissement de l'inflation
  - au niveau micro-économique, un éventail de mesures prometteuses est en train d'être mis en oeuvre
  - l'accord entre l'Etat et les partenaires sociaux sur un système de blocage temporaire des systèmes d'indexation des salaires et allocations sociales réduit les tendances inflationnistes, constantes depuis 2002
  - le système d'aides aux entreprises favorise des mécanismes de maintien dans l'emploi en cas de risque de licenciement
  - développement important des structures de gardes d'enfants
  - priorité donnée au domaine de la R&D
  - un ensemble complet de mesures a été pris pour assurer un développement soutenable et la stratégie déployée en matière d'énergie va dans la bonne direction
- Points négatifs:
  - un accent plus fort devra être mis sur la constitution d'un système de monitoring et d'évaluation des progrès annuels et certaines mesures
  - aucune initiative nouvelle n'est mentionnée pour favoriser l'augmentation du taux d'emploi des travailleurs âgés
  - des réformes plus importantes sont encore attendues pour améliorer le système éducatif
  - des efforts supplémentaires sont nécessaires en matière de lutte contre les échecs scolaires, en particulier dans l'enseignement secondaire, et de décroisement des filières d'enseignement
  - réformer davantage les systèmes de préretraites actuels

- accélérer le relèvement du taux d'emploi des travailleurs âgés
- assurer le suivi des effets sur le reflux du chômage parmi les jeunes des mesures récemment décidées au profit de cette catégorie
- accroître l'attractivité de l'environnement économique, la compétitivité des marchés et la transposition des directives et soutenir les activités des PME

## 22 Les commentaires du CES par rapport à ces points

### quant aux recommandations concernant "L'emploi pour les catégories prioritaires"

- Au vu du large degré d'ouverture du marché de travail du Luxembourg et de son intégration dans la Grande Région transfrontalière, le CES rappelle 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, comme d'ailleurs celui du taux d'activité, ne sont pas au Luxembourg des indicateurs très représentatifs parce qu'ils sont calculés par rapport aux seuls résidents dont la part dans l'emploi salarié se situe en-dessous de 60% depuis l'année 2005 et continue à baisser du fait que 70% des emplois nouvellement créés sont occupés par des frontaliers. De ce fait, ils sont largement inopérants face à la réalité luxembourgeoise et ne permettent que difficilement de poursuivre des objectifs chiffrés en la matière.

- Par ailleurs, le taux de chômage élevé dans la Grande Région fait que la concurrence sur le marché du travail national est très intense, d'autant plus que le niveau de rémunération est plus élevé au Luxembourg. En effet, l'augmentation du chômage au Luxembourg n'est pas la conséquence d'une création insuffisante d'emplois, mais d'une inadéquation croissante des demandeurs d'emplois résidents aux emplois offerts dans le contexte de la concurrence transfrontalière. Ainsi, la réduction du taux de chômage ne peut être obtenue exclusivement par une création d'emplois additionnels plus forte, mais demande de s'attaquer aux causes structurelles de l'inadéquation de l'offre de travail à la demande. Le CES conclut que l'augmentation du chômage spécifique à caractère structurel au Luxembourg ne peut être contrecarrée, de manière efficace, qu'en améliorant l'employabilité des demandeurs d'emploi résidents.
- Pour l'ensemble de ces raisons, le CES est d'avis qu'il ne faut pas définir et axer la politique d'emploi et la politique économique sur et en fonction d'objectifs quantifiés en matière de taux d'emploi. Le CES estime que l'objectif fédérateur et économiquement le plus sensé est d'éviter un cadre trop rigide et préjudiciable à la définition d'une politique économique adéquate et adaptée à la réalité luxembourgeoise.

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

- La problématique de l'augmentation du taux d'emploi des travailleurs âgés est difficile et délicate étant donné qu'elle ne relève pas uniquement de la politique d'emploi, mais également de la problématique de la modernisation des systèmes de protection sociale et de la soutenabilité du financement de ces derniers.

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.).

- Le CES souscrit pleinement à une approche visant à permettre une meilleure conciliation entre vie professionnelle et vie familiale pour aboutir à terme à une hausse du taux d'emploi féminin. Si le choix définitif de s'engager ou non dans le marché de travail doit relever de tout un chacun, la possibilité d'un tel choix doit être donnée. Une telle politique implique donc l'extension des infrastructures socio-familiales accessibles et abordables de garde d'enfants et d'accueil (crèches, foyers de jour, cantines scolaires, aide aux devoirs et assistance éducative à domicile), mais nécessite également un environnement et des conditions de travail adaptés, conditions sine qua non pour qu'un nombre plus important de femmes envisage une entrée sur le marché du travail. Les mesures d'insertion ou de réinsertion, p.ex. des formations continues, sont à ranger dans la même catégorie de mesures utiles non dirigistes.
- De manière générale, le CES pense que toutes ces mesures doivent être des mesures souples comportant des incitations positives ayant pour objet d'influencer les choix des travailleurs en direction d'une tendance à la hausse du taux d'emploi et de nature à ne pas s'accompagner d'effets de substitution et d'éviction entre différentes catégories de l'emploi national.

La promotion et l'achèvement de la société de connaissance impliquent un accroissement des niveaux de qualification pour atteindre des taux d'emploi plus élevés, ce qui aura pour conséquence que les individus accéderont à de meilleurs emplois plus stables, plus rémunérateurs, car mieux formés. 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.

- En ce qui concerne l'emploi, l'enjeu, tout autant pour les travailleurs, les employeurs, les partenaires sociaux et les décideurs politiques consiste à trouver un équilibre adéquat entre flexibilité/mobilité et la sécurisation des parcours professionnels (concept de "*flexicurité*").

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.

A l'heure actuelle, rupture du contrat de travail est synonyme de dégradation de la situation du travailleur en matière financière et sociale. Il s'agit donc de sécuriser le parcours du travailleur, en organisant la vie professionnelle de manière à ce qu'elle se caractérise par une alternance d'emploi et de formation appropriée, et non par une alternance d'emploi et de chômage, d'emplois "atypiques" (CDD, contrats intérimaires, etc.) et d'inactivité, situations qui offrent peu de sécurité au travailleur en termes de planification de la vie professionnelle et privée.

- En ce qui concerne l'économie solidaire et malgré les problèmes et divergences d'opinion qui existent à son sujet, le CES continue à approuver le principe d'initiatives sociales en faveur de l'emploi ayant comme but la prise en charge de personnes défavorisées. Il conviendrait toutefois de préparer ces personnes au mieux à une (ré-)insertion dans le premier marché du travail et d'éviter qu'elles passent de mesure en mesure sans jamais (ré-)intégrer ce dernier. Le CES est cependant conscient qu'il s'agit là d'un objectif ambitieux qui ne pourra certainement pas être atteint à 100%. Par ailleurs, le CES plaide en faveur de l'établissement d'un bilan économique, social et financier approfondi de ces mesures et d'un recentrage de celles-ci en fonction des objectifs visés, c'est-à-dire la lutte contre le chômage, la réinsertion sur le premier marché du travail, l'augmentation de l'employabilité et la promotion de l'inclusion sociale.

#### **quant aux recommandations concernant "L'investissement dans la connaissance et l'innovation"**

- Le CES tient à souligner les changements fondamentaux qui s'opèrent actuellement au sein de notre société en ce qui concerne les nouveaux modes d'acquisition de savoirs rendus possibles avec la mise en réseau de toutes sortes d'informations, de connaissances et de savoirs.

Les inégalités dans l'accès primordial au savoir, que l'éducation et la formation doivent s'efforcer de combler, présentent le danger de distendre le lien social et de renforcer les inégalités sociales. Tout retard dans l'acquisition de nouveaux savoirs a des conséquences néfastes. Aux inégalités existantes s'ajoutent de nouvelles fractures, désormais fondées sur le niveau de la maîtrise des technologies et des connaissances.

- La formation, la recherche, la culture, les infrastructures sont à la fois vecteurs de la croissance, dans la mesure où elles la soutiennent, et secteurs-créateurs porteurs d'avenir dans la mesure où elles déploient une dynamique de développement propre compte tenu de la demande croissante des autres secteurs.

La réussite des secteurs-créateurs porteurs d'avenir repose, avant toutes choses, sur la qualité et le dynamisme des personnes (chercheurs, personnel professionnel et personnel de soutien) hautement qualifiées. La formation initiale, la formation continue, l'enseignement supérieur, la recherche, la réponse aux besoins en main-d'œuvre sont les éléments qui contribuent au développement de ressources humaines de qualité et en nombre suffisant.

De sérieux efforts sont à réaliser pour y arriver ce qui exige, entre autres, un renforcement de la qualité du système éducatif et des interrelations formation/emploi au service du développement économique ainsi qu'une politique volontariste d'incitation à la recherche et à l'innovation.

- Pour développer la formation initiale et continue en tant que facteurs clés de la compétitivité, il importe de miser sur un système éducatif de qualité qui soit relayé par une formation continue efficace.

Dès 1990, le CES a attiré l'attention sur l'importance croissante des compétences transversales dans la formation. Elles sont une des pierres angulaires de la société de la connaissance qui se met en place et devraient être acquises à la fin de la scolarité obligatoire.

- Par ailleurs, la fonction intégrative de l'Ecole revêt une importance de plus en plus grande. Ainsi, l'Ecole doit contribuer à éduquer le jeune autant que le former et le préparer à son rôle futur de citoyen compétent, responsable et critique. Le CES fait remarquer que l'Ecole doit absolument arriver à réduire les inégalités sociales qui empêchent une grande partie des jeunes de réaliser leurs potentiels intrinsèques et d'obtenir les qualifications dont l'économie a un besoin urgent.

Au niveau des concepts méthodologiques et didactiques et des programmes d'études, il importe de favoriser un apprentissage compréhensif qui incite tout un chacun à tirer le meilleur parti de ses potentialités. L'acquisition des savoirs théoriques est importante, mais insuffisante à elle seule. Elle doit déboucher sur une compétence d'action, en misant sur l'application de méthodes interactives, participatives et interdisciplinaires pour acquérir les connaissances et compétences requises.

Enfin, le renforcement de l'interrelation formation-emploi nécessite de favoriser la promotion des voies professionnelles et technologiques en partenariat avec le monde économique et les autorités publiques.

Le CES estime que toutes ces mesures sont des facteurs clés pour le développement et la compétitivité, en ce qu'elles facilitent le passage de l'Ecole à la vie active et contribuent à éviter par ailleurs le décrochage professionnel et social.

- Le CES insiste également sur le fait qu'il faut veiller à ce que la formation continue soit de qualité et pertinente, c'est-à-dire qu'elle réponde à des besoins économiques définis. Pour cela, il faudrait intensifier les relations entre système productif et de formation. L'entreprise enrichit certes la formation mais cette dernière crée également de la valeur ajoutée pour le système productif. En d'autres termes, la formation devient un facteur d'innovation pour les entreprises qu'il importe de promouvoir.

D'autre part, il faut assurer la reconnaissance de la formation acquise. Une formation évolutive doit être garantie par un mode de validation des acquis. Cette validation doit servir de garantie et de repère pour les individus et les entreprises.

- La réalisation de la société de la connaissance nécessite également une politique volontariste de recherche et d'innovation. L'existence de pôles d'excellence en matière de recherche a un effet structurant sur les milieux de recherche. En ce sens, des pôles réunissant des équipes solides sont susceptibles de créer des synergies entre chercheurs et représentent un facteur de rétention pour les entreprises innovantes et d'attrait pour les chercheurs. La présence de compétences en recherche de pointe constitue également un argument pour les investisseurs.

Pour garantir une utilisation optimale des ressources disponibles et atteindre une qualité élevée, propice à la croissance économique, le CES estime judicieux de créer des synergies et des coopérations transnationales et de renforcer la coordination des efforts de recherche. L'action en réseau est en effet fondamentale pour plusieurs raisons: complexité des problèmes à résoudre, expertise croissante requise par les développements scientifiques, technologiques et sociaux; augmentation des coûts de la recherche scientifique; réduction des délais de la recherche et concurrence accrue associée à l'internationalisation.

Le potentiel de recherche de tout système de recherche et de l'innovation repose aussi sur l'ampleur des investissements consentis à la recherche-développement. Une augmentation conséquente des moyens budgétaires mis à disposition de la R&D est une nécessité pour que l'UE rattrape son retard par rapport aux Etats-Unis. De manière générale, le CES est d'avis que les fonds consacrés à la recherche doivent continuer à progresser à un rythme élevé et être affectés efficacement mais que le niveau relatif des dépenses publiques en faveur de la recherche n'est pas forcément un garant pour la réalisation de retombées économiques réelles. Il faut s'assurer que les moyens soient investis dans des initiatives adaptées aux besoins des acteurs économiques et que le cadre général les incite à innover et à suivre le progrès technologique. Etant donnée la diversité des initiatives, il faut réaliser régulièrement des diagnostics sur l'efficacité des différents instruments de promotion de la R&D.

- Le lien direct entre enseignement et recherche est vital pour l'avancement dans la société de la connaissance. L'Université doit jouer son rôle de vecteur pour renforcer ce lien et atteindre le niveau d'excellence international visé en matière de R&D. Elle doit par ailleurs viser une collaboration poussée avec les entreprises et les autres acteurs en R&D et ne pas être déconnectée de la société.

Parallèlement, les autorités doivent veiller, par des actions ciblées, à rendre l'environnement économique plus propice au développement de programmes R&D au niveau des entreprises. A côté du soutien financier à la R&D, il faut donc promouvoir l'innovation par des mesures structurelles, susceptibles de créer un environnement favorable à la recherche et à l'innovation.

Le CES se prononce pour la mise en place de procédures d'évaluation de l'efficacité des programmes de recherche publics ou subventionnés. Il faudra établir des indicateurs de qualité et d'efficacité afin d'évaluer de manière pertinente les travaux menés au sein des laboratoires publics (impact économique, qualité scientifique, etc.). Alors que les indicateurs retenus à

Lisbonne ne mesurent que l'input - en termes de pourcentage par rapport au PIB - qu'un pays investit dans la R&D, le CES insiste pour que l'orientation des activités de R&D dans le domaine de la recherche appliquée soit appréciée à la lumière de la capacité de ces activités d'engendrer des retombées économiques à travers des innovations marchandes permettant, le cas échéant, à des entreprises "*spin-off*" de sortir du giron de la recherche publique.

**quant aux recommandations concernant "Le potentiel des entreprises, notamment des PME"**

- A l'échelle européenne, la promotion de l'esprit d'entreprise constitue une priorité de longue date et s'inscrit dans une stratégie globale d'amélioration de la compétitivité de l'économie européenne.
- Au Luxembourg, la prise de conscience de l'importance de stimuler l'esprit d'entreprise est plus récente et malgré les efforts de sensibilisation à la création d'entreprise, les dernières initiatives, quoique positives et encourageantes, restent insuffisantes.

De manière générale, il est essentiel de proposer 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 d'intensifier les efforts d'assistance et de conseils personnalisés aux futurs créateurs d'entreprises, y compris les chômeurs, dans des domaines complexes qui nécessitent des compétences techniques spécifiques (gestion, fiscalité, droit du travail, business plans,...).

- De façon générale, le CES regrette la tendance à la surréglementation tant au niveau national qu'européen. Le CES rappelle sa revendication d'une réglementation de qualité pour les entreprises.

Par ailleurs, il s'agit de veiller à ce que l'harmonisation et la réglementation soient compatibles avec le bon fonctionnement des entreprises et soient justifiées par des considérations d'intérêt général, de protection des consommateurs et des travailleurs ou encore des considérations de protection sanitaire et environnementale.

- La réduction de la charge administrative est un sujet que le CES relève depuis des années. Le CES est d'avis qu'il faut moderniser les structures d'organisation internes des administrations et les TIC doivent dès lors servir de catalyseur à un fonctionnement plus efficace et plus efficient des processus administratifs.

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.

La réalisation de formalités administratives directement par voie électronique (déclarations douanières, déclarations fiscales ou encore formulaires de sécurité sociale) réduirait substantiellement le temps et donc le coût consacré par les petites et moyennes entreprises (qui en souffrent le plus) à l'accomplissement des charges administratives. L'ambitieux projet informatique "*Paperless Douanes et Accises*" va dans cette direction.

**quant aux recommandations concernant "La définition d'une politique énergétique pour l'Europe"**

- Le CES est d'avis que la production d'énergie respectueuse de l'environnement à un coût et un prix raisonnables est, tout comme la sécurité d'approvisionnement, parmi les défis majeurs qui se posent aux acteurs du secteur qui doivent agir dans le cadre plus large de la politique énergétique européenne et notamment celui de la libéralisation du secteur de l'électricité.

La réduction de la dépendance énergétique de l'UE, la prévention du changement climatique par la réduction des émissions des gaz à effet de serre, ainsi que la question du droit à l'énergie et les obligations de service public qui en découlent doivent faire partie intégrante de la politique énergétique européenne.

- L'Europe joue souvent un rôle d'avant-garde par rapport à d'autres espaces économiques pour faire avancer des dossiers écologiques globaux sur le plan politique. Le CES voudrait néanmoins mettre en garde devant la fixation d'objectifs écologiques chiffrés ne liant que quelques espaces économiques, car ceci peut produire des effets indésirables tant sur le plan économique et social que sur le plan écologique en raison de la mobilité des investisseurs productifs sur le plan global. Voilà pourquoi le CES appuie la politique européenne qui vise à obtenir des accords globaux. Il appartiendra aux responsables politiques européens de veiller à ce que la politique relative aux gaz à effet de serre (GES) prenne une dimension mondiale pour éviter les distorsions de concurrence et des délocalisations qui seront la suite logique de la politique menée actuellement et pour produire les effets escomptés au niveau des émissions globales.

Un approvisionnement fiable à un coût raisonnable est une condition indispensable pour permettre le développement de nos activités économiques.

- En ce qui concerne la promotion des énergies nouvelles et renouvelables, le CES plaide en faveur d'une mise en priorité en fonction des rapports coûts/efficacité que présentent les différentes formes et techniques entrant en ligne de compte.

A moyen terme, la politique européenne en matière de promotion des énergies alternatives ne devrait plus ignorer l'ouverture du marché européen de l'électricité en misant quasi exclusivement sur une politique de soutien à la production nationale de ces formes d'énergies, politique qui entraîne une nouvelle fragmentation du marché européen et qui ne prend pas en compte les avantages comparatifs en termes d'efficacité qui existent naturellement sur le marché européen.



- La maîtrise durable de l'énergie suppose que l'objectif de la réduction de la consommation d'énergie soit fixé de manière à ne pas compromettre ni le pouvoir d'achat des ménages, ni la compétitivité des entreprises. Pour ce faire, il importe de fixer un ensemble de mesures incitatives ou réglementaires portant sur les deux volets "*consommer mieux*" et "*produire mieux*" l'énergie.

Les mesures "*consommer mieux*" devraient être ciblées et sur les particuliers - consommer moins à confort égal - et sur les entreprises - augmenter l'efficacité énergétique des équipements et processus de production -.

Les mesures "*produire mieux*" l'énergie devraient être axées sur le développement des énergies renouvelables et éviter que le financement ne mène à une détérioration dommageable de la compétitivité des tarifs énergétiques dans le pays par rapport à ceux des pays concurrents.

- Finalement et à côté des instruments réglementaires, voire au lieu de ceux-ci, il faudrait miser davantage sur l'innovation technologique dans la recherche de solutions aux problèmes écologiques si l'on veut éviter des effets défavorables à la croissance économique et donc au bien-être social. Il importe d'en tenir compte dans le cadre de la politique de recherche et dans la définition des instruments de promotion et de soutien à la recherche et à l'innovation dans le secteur privé, y compris l'agriculture.

### III L'EVALUATION CRITIQUE DES LDI 2005-2008 ET PERSPECTIVES

#### 1 LES MERITES DE LA STRATEGIE DE LISBONNE

- S'il est incontestablement difficile de distinguer quelle part des performances enregistrées est due aux facteurs conjoncturels et quelle part est due aux réformes structurelles, le CES entend cependant rappeler que ce type de difficultés n'est pas spécifique aux politiques issues de la Stratégie de Lisbonne, mais qu'il est intrinsèque à toute politique.

Il est ainsi par exemple également très difficile de savoir quel aurait été le développement du commerce entre les pays constituant l'Union européenne si le marché commun n'avait pas vu le jour et donc de définir quelle part de l'accroissement du commerce intrazone est due à l'achèvement du marché commun.

Le fait qu'il soit difficile de définir quels ont été les apports des LDI à la reprise économique ne constitue par conséquent pas, aux yeux du CES, un argument pour affirmer que les LDI aient été inefficaces.

Par ailleurs, le CES entend attirer l'attention sur le fait que même en phase conjoncturelle favorable les personnes à faible employabilité éprouveront les plus grandes difficultés à recouvrir un emploi, d'où l'importance de renforcer la formation, aussi bien initiale que continue, afin d'élever les niveaux de qualification de la population. Les LDI sont par conséquent fondamentales.

- De manière générale, le CES pense que l'un des mérites de "Lisbonne", articulé en partie au travers de la MOC (identification d'objectifs, mise en place d'un appareil statistique commun, étalonnage des performances et d'échange des meilleures pratiques), réside dans le fait qu'elle favorise la coopération politique entre les Etats membres dans des matières qui sont pourtant, au moins partiellement, nationales.

La MOC repose sur des indicateurs statistiques communs, qui mesurent périodiquement les avancées, et sur un processus d'étalonnage des performances et d'échange des meilleures pratiques. Ainsi constitue-t-elle une manière souple de diriger l'action dans certains domaines réservés ; la MOC a été présentée par les dirigeants de l'UE comme *"un moyen de répandre les bonnes pratiques et d'obtenir une plus grande convergence vers les principaux objectifs de l'Union européenne"*. Si l'aspect *"évaluation par les pairs"* (où les Etats membres sont évalués par les autres Etats membres sous la surveillance de la Commission) caractéristique de la surveillance multilatérale reste présent, l'objectif principal de la MOC est la mise en place d'un processus d'apprentissage réciproque via la coopération et la coordination.

La MOC se trouve donc au cœur de la stratégie de Lisbonne. A mi-chemin entre une approche supranationale et intergouvernementale, cette forme de gouvernance par la persuasion vise clairement la convergence, et par là

indubitablement une certaine forme de communautarisation, de politiques spécifiquement nationales sans néanmoins disposer d'une force contraignante à l'image d'autres orientations économiques.

Le CES souligne que la MOC a permis de sensibiliser les opinions politiques à la problématique de l'emploi et de l'inclusion sociale tant au niveau national qu'europpéen, processus que d'aucuns ont dénommé "*harmonisation cognitive*" autour d'une vision politique commune.

En outre, les promesses d'ouverture d'un dialogue plurilatéral comme forme de gouvernance et d'une plus grande implication des parlements nationaux, des partenaires sociaux et de la société civile afin de permettre l'approbation et l'appropriation des enjeux par tous les acteurs sont également le gage d'une plus grande transversalité qui est impérative pour assurer la réussite des défis lisboètes.

## 2 LES FAIBLESSES DE LA STRATEGIE DE LISBONNE

Le rapport Kok, présenté à la Commission et au Conseil européen au début du mois de novembre 2004, avait dressé un bilan sans concession de l'état de l'économie européenne et dénoncé la lenteur des progrès effectués, le programme trop chargé, la coordination insuffisante, les priorités divergentes, et, surtout, le manque de volonté politique des Etats membres.

Ainsi, la dimension européenne des problèmes ne doit pas faire oublier la faiblesse des réponses nationales dans le sens que certains gouvernements se sont défaussés sur "*Bruxelles*" de responsabilités qui leur appartenaient. Ce manque d'appropriation de la politique économique par les gouvernements nationaux peut certainement constituer un complément d'explication aux résultats mitigés.

D'un autre côté, un des problèmes majeurs de l'UE résulte de la combinaison d'une intégration inachevée et des réformes incomplètes. L'Europe souffrirait avant tout d'être restée à mi-chemin.

Enfin, les déficiences de la croissance européenne depuis 1995 renvoient, au moins en partie, à la complexité du système de politique économique dont l'Union européenne s'est dotée. Peuvent être mis en cause, à la fois, la répartition des compétences entre les différents acteurs (verticale entre l'Union et les Etats, horizontale entre institutions), les objectifs assignés à chacun d'entre eux, les mécanismes de contrôle associés, les procédures de coordination entre acteurs ou leur absence, et les incitations que l'organisation de la politique économique adresse aux acteurs.

### 21 Le nouveau mode de gouvernance reste complexe

En reformulant la stratégie de Lisbonne en 2005, les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont voulu procéder à un nouveau mode de gouvernance et à une appropriation politique plus soutenue par les Gouvernements nationaux, les procédures existantes ayant été jugées trop complexes.

La nouvelle gouvernance de Lisbonne implique la mise en place de plusieurs instruments:

- lignes directrices intégrées (LDI) adoptées par le Conseil pour un cycle de trois ans et constituées de deux éléments: les Grandes orientations des politiques économiques (GOPE), qui couvrent les politiques macro et microéconomiques, et les Lignes directrices pour l'emploi (LDE);
- des programmes nationaux de réforme (PNR) définis par chaque Etat membre pour trois ans, constituent le volet national de mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne. Ils doivent faire l'objet, avant transmission à la Commission, d'un large débat associant les partenaires sociaux et les Parlements nationaux;

- un programme communautaire Lisbonne, établi par la Commission et constituant la feuille de route des actions à mener en matière communautaire.

La lisibilité n'a pas été augmentée et le nombre de rapports à fournir n'a pas diminué.

S'y ajoute qu'au stade actuel, pas moins de cinq modes majeurs distincts de gouvernance coexistent toujours:

- la délégation inconditionnelle d'une responsabilité de politique économique à une instance communautaire (par exemple, la concurrence à la Commission ou la monnaie à la BCE);
- la délégation supervisée où les Etats se départissent du pouvoir d'agir, mais conservent un droit de regard sur l'exécution du mandat (politiques communes, par exemple PAC ou politiques régionales);
- la surveillance par une instance communautaire des politiques des Etats, avec ou non possibilité de les soumettre à des sanctions pécuniaires (contrôle des aides d'Etat, Pacte de stabilité);
- la coordination volontaire des politiques nationales (emploi, réformes structurelles);
- et enfin l'autonomie pure et simple des Etats, notamment en matière de fiscalité.

## **22 Le manque de coordination des politiques économiques**

- L'Europe ne donne pas de réponse cohérente aux défis qui sont posés et des éléments déterminants de la politique économique restent absents de l'analyse. La question du retard de compétitivité de l'Europe par rapport à ses concurrents mondiaux ne peut à l'évidence trouver sa seule réponse dans des plans nationaux de réforme. Il n'en reste pas moins que les PNR constituent un outil efficace d'orientation des économies dans la bonne direction.

Les contraintes macroéconomiques résultant du cycle économique doivent également être prises en compte pour assurer l'articulation entre les réformes structurelles et la conjoncture, sans perdre de vue un rythme soutenu en matière d'assainissement des finances publiques dans nombre d'Etats membres.

- Un aspect qui pose problème pour une mise en oeuvre adéquate de la stratégie de Lisbonne provient du fait que les domaines politiques auxquels elle s'applique ne sont pas tous similaires. Le calendrier (2010) est le même alors que le type d'externalités qu'ils présentent et le temps nécessaire à la fourniture de résultats tangibles par les réformes peuvent différer de manière significative.

L'application d'une méthode similaire à l'ensemble des domaines politiques risque de déboucher sur des stratégies nationales incohérentes : certains Etats membres auront tendance à se focaliser davantage sur des objectifs qu'ils sont susceptibles d'atteindre à court terme plutôt que d'engager de sérieuses réformes dans d'autres secteurs.

- L'opportunité d'un accompagnement macroéconomique plus marqué au plan européen, soulève inévitablement la question de la coordination des politiques

menées par les Etats membres, notamment dans la zone euro, et donc la question de la gouvernance de Lisbonne.

Plusieurs arguments sont avancés contre une coordination des réformes structurelles au sein de l'UE, en particulier l'hétérogénéité des Etats membres, notamment depuis l'élargissement, et des spécificités politiques et institutionnelles qui différencient les pays, quand bien même ils rencontreraient des problèmes économiques similaires.

Cependant des arguments sérieux plaident au contraire en faveur d'une coordination accrue: externalités et spillover, effet d'apprentissage réciproque avec l'exemple de l'effet PISA sur l'évaluation des systèmes d'éducation, notamment en Allemagne.

Dans ce contexte ambivalent, jusqu'à présent, la Stratégie de Lisbonne a misé sur l'implication des acteurs nationaux et sur l'effet d'émulation, plutôt que sur une coordination au niveau européen. Cette approche prudente et pragmatique est justifiée par la nature avant tout politique des réformes à mener et par la nécessaire prise en compte de l'équilibre institutionnel et social propre à chaque Etat membre.

Ceci fait de l'appropriation de la Stratégie par les Etats un enjeu crucial étant donné que le "*benchmarking*" est un outil qui ne donne pas lieu à des jugements de valeur formalisés de type "*naming and shaming*" et son potentiel reste limité.

- En définitive, ces débats montrent, qu'en dépit des critiques, l'intérêt suscité par la Stratégie de Lisbonne reste fort, tant en raison du diagnostic de départ – que personne ne remet en cause – que par la voie qu'elle trace. C'est le caractère opérationnel de cette stratégie qui fait toujours débat.

Au vu de ces débats, cinq éléments paraissent être déterminants pour la réussite ou l'échec de Lisbonne:

- l'appropriation, tout particulièrement par les "*grands pays*";
- l'ajout d'une approche macroéconomique de Lisbonne pour la zone euro;
- l'identification de priorités bien circonscrites, comme l'éducation et la poursuite de l'intégration des marchés;
- un rôle plus affirmé pour l'UE (budget européen, marché intérieur) dans la limite de ses compétences;
- la nécessité d'une coordination entre Etats.

### **23 La faiblesse de la méthode ouverte de coordination (MOC)**

La MOC dispose d'un potentiel, mais essentiellement dans les domaines assortis de faibles externalités, dans lesquels les gouvernements doivent engager des réformes à long terme et qu'il convient d'adapter au contexte national. A l'inverse, dans les domaines assortis de fortes externalités, les instruments à la disposition de l'UE doivent être adaptés aux objectifs fixés, faute de quoi l'écart entre les ambitions et les résultats risque de mettre en péril sa légitimité.

La méthode ouverte de coordination était destinée à faciliter les progrès au niveau européen dans des domaines traditionnellement difficiles à traiter hors des frontières nationales. Le système de pression par les pairs n'a toutefois pas correctement fonctionné, en partie du fait que les membres ne souhaitent pas "*nommer et mortifier*" leurs pairs. De plus, la multitude des points inclus dans la stratégie de Lisbonne, combinée aux différentes priorités politiques de chaque Etat membre, signifie que les pays n'exerceront pas de pression sur leurs pairs en relation avec des questions qu'ils ne considèrent pas comme une priorité au plan national.

## **24 L'évaluation en matière d'emploi**

- Le CES estime qu'une analyse plus qualitative du marché de l'emploi permettrait de mieux tenir compte des particularités nationales.

Ainsi, il convient de ne pas se focaliser sur les taux d'emploi de certaines catégories de salariés, mais de prendre en compte également le taux d'emploi global et la qualité des emplois. En outre, il faut examiner le contexte national dans lequel les gouvernements travaillent. Ceux-ci tendent en effet à renoncer à engager des réformes douloureuses puisqu'elles pourraient s'avérer coûteuses en termes politiques.

En tout état de cause, les progrès réalisés sur le plan de la formation devraient déboucher sur des emplois de meilleure qualité plus rémunérateurs.

- La recherche d'un nouveau dynamisme dans l'économie européenne ne doit pas compromettre les éléments fondamentaux du modèle social européen.

La dimension sociale de l'Europe comprenant le dialogue social, la négociation collective et la protection et la participation des travailleurs, ne doit pas être considérée comme un obstacle à la compétitivité et à l'efficacité économiques car elle peut stimuler de manière fondamentale l'innovation, la productivité et la croissance durable. Pour mettre en œuvre la Stratégie de Lisbonne, le modèle social européen doit être reconnu comme un facteur productif.

### 3 CONSIDERATIONS FINALES

- La réforme du Pacte de stabilité et de croissance et les LDI ont vu le jour dans l'optique de donner un nouvel élan au projet européen. Cela s'est traduit par de substantiels progrès au niveau du marché intégré européen, ainsi que par un début de modernisation du modèle social européen visant à le rendre plus efficace.

Le remaniement du plan de réforme via la révision de la stratégie effectuée en 2005 s'est traduit par la refonte de la gouvernance permettant d'impliquer plus en avant les partenaires sociaux dans la mise en œuvre de cette action coordonnée et la réalisation des objectifs.

Les modifications ainsi apportées ont cependant concerné davantage la forme que le fond. Une réflexion quant au contenu des politiques mises en œuvre ou quant à la pertinence de fixer ou non de nouvelles lignes de conduite n'a pas été menée.

Tout en saluant le gain de clarté qu'a permis l'intégration des lignes directrices, le CES est d'avis qu'un débat de fond portant sur les LDI devrait être mené au plus vite au niveau européen en vue de la nouvelle période triennale 2008-2011. La mise en œuvre des LDI ne semble pas en état d'atteindre l'ensemble des objectifs de la stratégie de Lisbonne, bien que beaucoup vienne d'être accompli, surtout depuis leur refonte.

- Si le CES réaffirme par ailleurs que les indispensables réformes structurelles doivent résulter en un meilleur fonctionnement des marchés et in fine viser un renforcement de la compétitivité des entreprises européennes, il n'en reste pas moins que les réformes structurelles du marché du travail doivent continuer à œuvrer en faveur de l'amélioration de la situation tant des salariés que des entreprises. Cela passe notamment par le renforcement du capital humain, de manière à ce qu'une part toujours croissante d'entre eux puisse accéder à des emplois qualifiés, synonymes de stabilité, de cohésion sociale et de rémunérations supérieures.

Au niveau national, il importera que, comme par le passé, le plan national pour l'innovation et le plein emploi qui découle des LDI arrêtées à Bruxelles résulte d'une délibération entre les instances parlementaires, les partenaires sociaux et les citoyens, afin de permettre son approbation et son appropriation par tous les acteurs.

Le CES avait déjà suggéré qu' "*un débat préalable à la finalisation du programme d'action national devra être initié en associant les pouvoirs publics et les plateformes 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.*"

Cette suggestion attend toujours sa réalisation.



**Résultat du vote:**

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

Marianne Nati-Stoffel

Romain Schmit

Secrétaire Générale

Président

Luxembourg, le 3 octobre 2007