



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

**CES/LDI (2008)**

**LES LIGNES DIRECTRICES INTEGREES  
POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI (2008-2010)  
REGROUPANT  
LES GRANDES ORIENTATIONS DES POLITIQUES  
ECONOMIQUES (GOPE)  
ET  
LES LIGNES DIRECTRICES POUR L'EMPLOI (LDE)**

**AVIS**

**Luxembourg, le 1<sup>er</sup> octobre 2008**

# SOMMAIRE

	page:
<b>1 INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
<b>2 L'APPROCHE DU CES</b>	<b>3</b>
<b>3 LE PASSAGE AU NOUVEAU CYCLE TRIENNAL (2008-2010)</b>	<b>4</b>
31 L'évaluation du dernier rapport national de mise en œuvre du PNR (2005-2008) par la Commission européenne	4
32 Les LDI du nouveau cycle (2008-2010)	5
33 Appréciation du CES	6
<b>4 LES ACCENTS ET PRIORITES A RETENIR POUR LE PNR (2008-2010)</b>	<b>8</b>
41 Au niveau des lignes directrices macro-économiques	8
411 La maîtrise de l'inflation et le maintien du pouvoir d'achat	8
412 Des finances publiques saines	13
42 Au niveau des lignes directrices microéconomiques	15
421 Le développement de l'esprit d'entreprise	15
422 Le soutien aux petites et moyennes entreprises	16
423 Le plan d'allocation Kyoto	16
43 Au niveau des lignes directrices pour l'emploi	18
431 Une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail	18
432 L'Education-formation	19
4321 Les réformes de l'enseignement fondamental et de la formation professionnelle	21
4322 L'orientation scolaire et l'orientation professionnelle	22
4323 La validation des acquis	22
4324 Le cadre national des qualifications	23
4325 L'information et les bases de données éducatives	23
4326 L'accès à la formation professionnelle continue	23
4327 L'Université du Luxembourg	24
<b>5 L'ARTICULATION ENTRE LE PLAN NATIONAL DE DEVELOPPEMENT DURABLE (PNDD) ET LE PROGRAMME NATIONAL DE REFORME (PNR)</b>	<b>25</b>
<b>ANNEXE</b>	<b>28</b>

**Relevé des tableaux et graphiques****page:****Tableaux**

Tableau 1:	Evolution des salaires (variation annuelle en %)	9
Tableau 2:	Coûts salariaux unitaires (variation annuelle en %)	10
Tableau 3:	Productivité du travail (variation annuelle en %)	10

**Graphiques**

Graphique 1:	Evolution de l'inflation au Grand-Duché (IPCN) et dans les pays voisins (IPCH) en %	8
Graphique 2:	Evolution du pouvoir d'achat par tête (en %)	11
Graphique 3:	Solde des administrations publiques et formation brute de capital fixe des administrations publiques (en % du PIB)	13

## 1 INTRODUCTION

- 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 les objectifs 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 3 octobre 2007 sur les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi (2005-2008), il avait retenu qu':

*" 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 plates-formes du dialogue social et civil. Le programme définitif devra être établi par le Conseil de Gouvernement en concertation avec les partenaires sociaux, avant d'être soumis à l'approbation de la Chambre des Députés."*

Deux auditions publiques ont eu lieu à la Chambre des Députés les 5 mars et 10 avril 2008 avec les représentants de la société civile organisée. Le CES a participé aux débats visant à dresser un bilan du 1<sup>er</sup> cycle écoulé et à ébaucher le prochain Programme national de réforme pour la croissance et l'emploi (PNR) du Luxembourg.

- Lors de l'Assemblée plénière du 30 avril 2008, le CES avait estimé que de par ses missions et sa composition, il devrait également être associé plus étroitement à l'élaboration du programme national de réforme qui sera finalisé en automne 2008.

En tant qu'enceinte permanente de concertation et de recherche de consensus entre les partenaires sociaux, le CES pourrait ainsi contribuer utilement à la prise de mesures qui concilieraient compétitivité, environnement et cohésion sociale.

Le CES s'était déclaré prêt à remettre son avis en temps utile, afin de communiquer les vues des partenaires sociaux pour la mise en place du 2<sup>e</sup> cycle de la stratégie de Lisbonne.

- Cette demande fut adressée en date du 7 mai 2008 à M. Jean-Claude Juncker, Premier Ministre, Ministre d'Etat.
- Par lettre du 3 juillet 2008, le CES a été saisi d'une contribution à l'élaboration du programme national dans le cadre du nouveau cycle triennal de la stratégie de Lisbonne (2008-2010).

La lettre de saisine, parvenue tardivement, précisait que l'avis demandé pour la mise en place du nouveau cycle triennal de la stratégie de Lisbonne:

*"devrait être concis et se concentrer sur les points-clés sur lesquels le nouveau programme national de réforme 2008-2010 devrait se focaliser, en prenant comme référence le Plan national pour l'innovation et le plein-emploi du cycle triennal écoulé."*

## 2 L'APPROCHE DU CES

Avant de se prononcer sur les principaux axes à retenir pour le futur programme national de réforme, le CES appréciera l'évaluation du PNR luxembourgeois par la Commission européenne et la réalisation des objectifs fixés dans le premier PNR. Il rappelle la complexité du mode de gouvernance et ses faiblesses, et ce malgré la rationalisation du processus opérée en 2005.

Le CES s'interroge notamment sur les réponses à donner aux mutations et aux défis qui se font jour avec de plus en plus d'acuité et se traduisent notamment par la flambée des prix des matières premières et des biens de première nécessité, qui a comme conséquence une perception de perte de pouvoir d'achat, non seulement au Luxembourg mais à travers toute l'Europe.

Le prochain programme national de réforme doit permettre de répondre à ces nouveaux défis.

Le futur PNR 2008-2010 sera également vu en relation avec le nouveau plan de développement durable en voie d'élaboration. L'analyse du CES s'inscrit dans une approche de coordination et de cohérence de l'ensemble des politiques poursuivies. Selon le CES, pour éviter les doublons et les flottements de compétences, il faut construire la stratégie du développement durable comme un prolongement naturel de long terme de la Stratégie de Lisbonne.

Les accents et priorités retenus portent notamment sur l'éducation-formation, le développement de l'esprit d'entreprise, le soutien aux PME, les implications pour le Luxembourg du nouveau plan d'allocation Kyoto, le maintien de la compétitivité au sens large, et de celui du pouvoir d'achat, ainsi que sur la promotion de l'emploi en adoptant une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail.

Ces différents accents qui sont développés dans le présent avis ont été discutés et retenus dans un souci de préserver la paix et la cohésion sociales, elles-mêmes facteurs de compétitivité.

### 3 LE PASSAGE AU NOUVEAU CYCLE TRIENNAL (2008-2010)

- Depuis 2005, le cycle de gouvernance s'étend sur une période de trois ans. Les Etats membres ont dû soumettre en automne 2005 leur plan stratégique triennal<sup>1</sup> et élaborer, au cours des années 2006 et 2007, deux rapports de mise en œuvre de ce plan stratégique. Au Luxembourg, cette tâche revient à l'Observatoire de la Compétitivité<sup>2</sup>, qui assure la coordination des travaux et la rédaction du PNR dans le cadre de la stratégie de Lisbonne à partir des contributions des divers départements ministériels, administrations et organismes concernés.

Dans le présent chapitre, le CES ne reviendra pas sur les commentaires que la Commission européenne avait formulés dans ses rapports antérieurs au sujet du programme national luxembourgeois et de sa mise en œuvre mais se focalisera exclusivement sur l'évaluation par la Commission européenne du deuxième et dernier rapport luxembourgeois de mise en œuvre du PNR relatif à la période 2005-2008.

#### 31 L'évaluation du dernier rapport national de mise en œuvre du PNR (2005-2008) par la Commission européenne

- De manière générale, la Commission européenne estime que des progrès importants ont déjà été accomplis pour la plupart des engagements assortis d'une échéance fixée à la fin de 2007 et que le rythme des progrès s'est encore quelque peu accéléré en 2007. La Commission estime néanmoins que les progrès aux niveaux de l'emploi des travailleurs âgés et de la poursuite de la réforme des régimes de retraite anticipée, ainsi que de certaines mesures visant à améliorer l'environnement économique sont trop timides.

Cependant, un point particulier à surveiller de par le passé, donne satisfaction aujourd'hui. Il s'agit du lien entre la gestion de la mise en œuvre du PNR et la gestion des programmes relevant des Fonds structurels.

Au niveau des politiques macroéconomiques, la Commission européenne regrette qu'aucune avancée significative n'ait été enregistrée en 2007 pour assurer la pérennité du régime des retraites. Elle estime par ailleurs que les principaux défis macroéconomiques du Luxembourg pour les prochaines années sont la dégradation des finances publiques et le risque d'accélération de l'inflation et de baisse de la compétitivité.

- Au niveau des politiques microéconomiques, l'accent a été mis sur l'intégration de l'économie au contexte européen et international, la création d'un environnement économique attractif et le respect des principes du développement durable.

---

<sup>1</sup> En automne 2005, le Gouvernement luxembourgeois a ainsi soumis à la Commission européenne son PNR appelé "*Plan national pour l'innovation et le plein emploi*".

<sup>2</sup> L'Observatoire de la Compétitivité, créé en 2003 est un outil de documentation et d'analyse de l'évolution de la position compétitive du Grand-Duché de Luxembourg. Son rôle est d'aider le Gouvernement et les partenaires sociaux à définir les orientations et le contenu de politiques favorables et compatibles avec une compétitivité à long terme, source de croissance et de bien-être.

En ce qui concerne la recherche, la Commission relève l'accroissement considérable du budget alloué à la recherche publique depuis 2005 et prône notamment une collaboration plus étroite avec la recherche privée.

La Commission déplore encore le manque d'effectifs manifeste des autorités chargées de la concurrence et le déficit de transposition de la législation communautaire qui reste élevé (2,4%) et assez éloigné de l'objectif de 1% convenu lors du Conseil européen du printemps 2007.

Systematiser la formation à l'esprit d'entreprise dans l'enseignement secondaire et avancer dans la simplification des procédures, longues et souvent coûteuses, de création d'une entreprise et de recrutement du premier salarié, sont d'autres points relevés par la Commission européenne.

De manière générale, il ressort que le Luxembourg est parvenu à mettre en œuvre un bon nombre de mesures pour promouvoir un environnement économique attractif, qui constituait l'un des points à surveiller, mais que des efforts supplémentaires doivent être consentis pour faciliter les procédures de démarrage des entreprises, accélérer la transposition des directives communautaires et renforcer la compétitivité des marchés, en particulier dans le secteur des services professionnels.

- Au niveau des politiques de l'emploi, la Commission européenne apprécie que le Luxembourg soit parvenu à augmenter le taux d'emploi féminin mais regrette le manque d'efficacité des initiatives pour accroître le taux d'emploi des travailleurs âgés et pour combattre le décrochage scolaire ainsi que le chômage des jeunes.

En effet, la Commission estime que les mesures prises à l'appui du vieillissement actif sont restées limitées, qu'aucun progrès n'a été accompli pour faire changer les mentalités en faveur d'une prolongation de la vie active et qu'il faut donc améliorer ces mesures et décourager les retraites anticipées.

En revanche, les efforts au niveau de la formation professionnelle, de l'enseignement, de la formation et de l'apprentissage tout au long de la vie, ont été reconnus. Toutefois, comme la mise en œuvre de ces réformes est très récente, la Commission estime qu'il est important d'en surveiller étroitement l'impact pour voir si elles vont effectivement porter leurs fruits.

### **32 Les LDI du nouveau cycle (2008-2010)**

Le premier cycle triennal étant venu à terme fin 2007, un nouveau plan stratégique devait donc être élaboré pour couvrir la période 2008-2010. En effet, le Conseil européen des 22 et 23 mars 2005 avait prévu qu'au terme de la troisième année de chaque cycle, les LDI, les programmes nationaux de réforme et le programme communautaire de Lisbonne seraient renouvelés en prenant comme point de départ un rapport stratégique de la Commission, basé sur une évaluation globale des progrès réalisés au cours des trois années précédentes.

Cependant, à la suite du rapport stratégique de la Commission et des travaux réalisés par les différentes formations concernées du Conseil, le Conseil européen de Bruxelles des 13 et 14 mars 2008 a confirmé que les lignes directrices intégrées

actuelles restaient valables et qu'elles devaient être utilisées pour la période 2008-2010.

Le Conseil a donc approuvé la pertinence des LDI et des mécanismes de gestion pour le prochain cycle de trois ans.

Les LDI demeurant strictement identiques à celles adoptées par le Conseil européen de mars 2005, l'accent doit désormais porter sur la mise en œuvre des réformes entamées.

La Commission a été invitée à travailler étroitement avec les Etats membres pour mettre au point une méthode claire et transparente de suivi et d'évaluation des réformes qui s'inscrivent dans le cadre de la stratégie renouvelée de Lisbonne.

A titre complémentaire, la Commission, le Parlement et le Conseil ont été invités à poursuivre le programme communautaire de Lisbonne (cf. annexe) qui se décline en 10 objectifs et prévoit un train de réformes stratégiques d'accompagnement des programmes nationaux.

Si le nouveau cycle est donc essentiellement axé sur la mise en œuvre; le Conseil a néanmoins invité la Commission, le Conseil et les coordinateurs nationaux de Lisbonne à entamer une réflexion sur l'avenir de la stratégie de Lisbonne au-delà de 2010, étant entendu qu'il conviendra de maintenir, au niveau de l'UE, l'engagement en faveur des réformes structurelles, du développement durable ainsi que de la cohésion sociale afin de consolider les progrès accomplis.

### **33 Appréciation du CES**

Le CES est conscient que les lignes directrices intégrées constituent un cadre complet et ouvert qui s'accommode des grandes évolutions que connaissent les politiques liées à la croissance, à l'emploi, à la cohésion sociale et à l'environnement en Europe. Il estime dès lors qu'étant donné leur formulation très générale, elles peuvent servir de base à un vaste champ de mesures à mettre en œuvre au niveau national pour répondre aux défis jugés prioritaires.

De plus, la Stratégie renouvelée laisse aux Etats membres le soin de spécifier leurs propres objectifs - hormis ceux fixés au niveau communautaire concernant l'effort de recherche et de développement et l'emploi - et leur laisse l'indépendance dans la réalisation de ces objectifs, au rythme et selon les préférences de chaque pays. Le Luxembourg s'est doté d'un PNR ambitieux, et d'une instance technique de coordination, d'animation et d'analyse qu'est l'Observatoire de la Compétitivité, qui appuie "*Monsieur Lisbonne*" (cf. le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur) et les partenaires sociaux.<sup>3</sup>

Néanmoins, aux yeux du CES, dans le contexte économique international, marqué par de fortes turbulences financières et une explosion des prix des matières premières et des denrées de première nécessité, il échet d'attirer une attention particulière sur la problématique du maintien du pouvoir d'achat des ménages, de la

---

<sup>3</sup> [www.odl.lu](http://www.odl.lu)

maîtrise de l'inflation, de la compétitivité des entreprises ainsi que du maintien de finances publiques équilibrées.

## 4 LES ACCENTS ET PRIORITES A RETENIR POUR LE PNR (2008-2010)

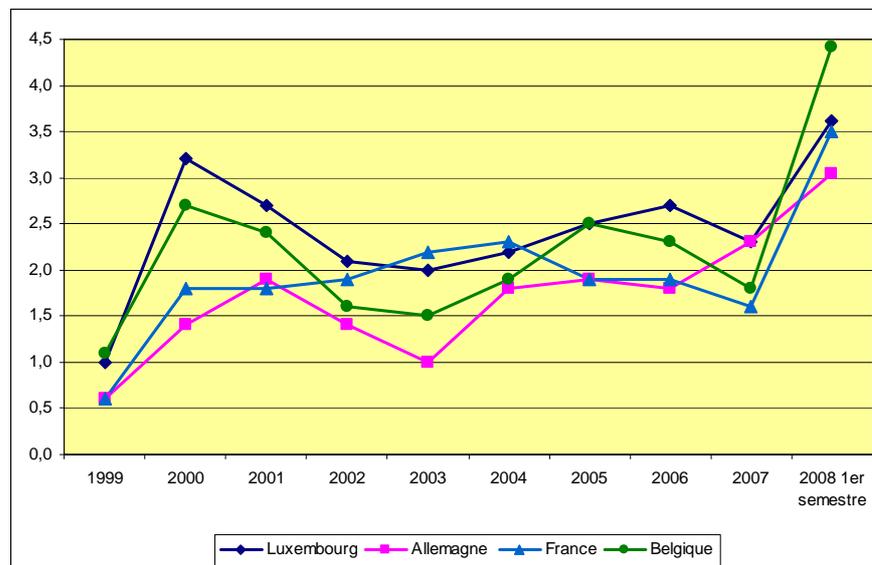
### 41 Au niveau des lignes directrices macro-économiques

#### 411 La maîtrise de l'inflation et le maintien du pouvoir d'achat

- Le maintien de l'inflation à un faible niveau constitue un enjeu majeur pour les économies en général et pour l'économie luxembourgeoise, largement ouverte sur l'extérieur, en particulier.

Sur la période allant de 1999 au 1<sup>er</sup> semestre 2008, l'inflation au Luxembourg a suivi, dans les grandes lignes, une évolution comparable à celle de ses pays voisins avec toutefois un différentiel moyen en sa défaveur de 0,6% par an.

Graphique 1: Evolution de l'inflation au Grand-Duché (IPCN) et dans les pays voisins (IPCH) en %



Source: Eurostat (IPCH) et Statec (IPCN)

- Le CES fait remarquer que productivité, compétitivité et prospérité sont des concepts proches, mais non interchangeables tout comme c'est le cas pour les concepts que sont l'inflation et le pouvoir d'achat.

La notion de prospérité concerne l'ensemble de la société et peut être analysée à travers l'augmentation du revenu réel (par l'adaptation des rémunérations à la croissance de la productivité p.ex.), l'équité, la participation des citoyens, la préservation de l'environnement, indicateurs qui sont actuellement souvent rassemblés sous le thème porteur de "*développement durable*".

La notion de productivité s'applique principalement aux entreprises et au milieu du travail, tandis que la compétitivité doit plutôt être rapprochée des marchés et de l'économie dans son ensemble. Le CES fournit ci-après quelques tableaux reprenant des grandeurs habituellement utilisées pour déterminer la position compétitive d'un pays par rapport à d'autres, à commencer par l'évolution des salaires.

- Le CES rappelle qu'il a toujours insisté pour que l'évolution des salaires et des coûts du travail soient compatibles avec l'évolution de la productivité à moyen terme, en tenant compte des différences qui existent entre les niveaux de qualification et entre les situations des marchés de l'emploi au niveau local.

Tableau 1: Evolution des salaires (variation annuelle en %)

	Rémunération nominale par salarié				Salaires réels			
	Belgique	Allemagne	France	Luxbg	Belgique	Allemagne	France	Luxbg
1997	0,1	-2,0	0,0	-0,5	2,1	0,5	0,8	4,4
1998	1,1	0,7	2,0	0,6	-0,8	0,4	0,9	1,2
1999	4,1	1,8	2,9	4,5	3,1	0,8	2,2	-1,6
2000	2,1	1,9	2,4	5,5	0,3	2,6	1,0	3,5
2001	3,7	1,6	2,4	3,5	1,7	0,4	0,4	3,4
2002	3,8	1,3	3,4	3,0	1,9	-0,1	1,0	0,9
2003	1,7	1,6	2,8	2,2	0,1	0,4	0,9	-2,8
2004	1,9	0,4	3,4	3,9	-0,5	-0,6	1,8	2,2
2005	2,0	-0,1	3,2	3,8	-0,5	-0,8	1,2	-0,4
2006	3,0	1,0	3,2	4,5	1,0	0,5	0,7	-1,7
2007	4,0	1,1	2,9	3,5	2,4	-0,8	0,4	1,3
<b>Moy. 97-07</b>	<b>2,5</b>	<b>0,8</b>	<b>2,6</b>	<b>3,1</b>	<b>1,0</b>	<b>0,3</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>

Source: Statec, Eurostat

La rémunération des salariés (à prix courants)<sup>4</sup> se définit comme le total des rémunérations en espèces ou en nature que versent les employeurs à leurs salariés en rémunération du travail accompli par ces derniers au cours de la période de référence des comptes. La rémunération des salariés comprend les salaires et traitements et les cotisations sociales à charge des employeurs. Le tableau témoigne d'une progression moyenne plus soutenue des salaires nominaux au Luxembourg que dans les pays voisins.

D'un autre côté, le Statec, dans sa note de conjoncture n°1-2008 de juin 2008, a constaté un ralentissement de l'évolution des salaires au Luxembourg tout au long de l'année 2007 avec notamment une croissance des salaires parmi les plus faibles au 4<sup>ème</sup> trimestre 2007 (+1,5%).

De manière générale, l'évolution des coûts salariaux se présente comme suit:

<sup>4</sup> (SEC 1995, 4.02)

Tableau 2: Coûts salariaux unitaires (variation annuelle en %)

	Coûts salariaux unitaires nominaux				Coûts salariaux unitaires réels			
	Belgique	Allemagne	France	Luxbg	Belgique	Allemagne	France	Luxbg
1997	-2,7	-3,9	-1,8	-3,2	-0,7	-1,4	-1,0	1,8
1998	1,0	-0,1	0,0	-1,2	-0,9	-0,4	-1,0	-0,6
1999	2,1	1,1	1,6	1,4	1,0	0,1	0,9	-4,4
2000	0,3	0,6	1,2	2,5	-1,5	1,3	-0,2	0,5
2001	4,3	0,8	2,3	6,5	2,2	-0,4	0,3	6,4
2002	2,1	0,8	3,0	2,2	0,3	-0,6	0,6	0,1
2003	0,7	0,8	1,8	1,9	-0,9	-0,3	-0,1	-3,0
2004	-0,3	-0,4	1,1	1,3	-2,7	-1,4	-0,5	-0,4
2005	1,5	-1,0	1,8	1,7	-1,0	-1,6	-0,2	-2,4
2006	1,6	-1,3	2,0	2,2	-0,4	-1,8	-0,5	-3,8
2007	2,7	0,4	2,1	3,2	1,1	-1,4	-0,4	1,0
<b>Moy. 97-07</b>	<b>1,2</b>	<b>-0,2</b>	<b>1,4</b>	<b>1,7</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,4</b>

Source: Statec, Eurostat.

Il faut signaler qu'il existe deux concepts du coût salarial unitaire, à savoir les CSU réels et nominaux, qui ne sont pas libres de problèmes méthodologiques.

Par ailleurs, le taux de change effectif réel est également un indicateur de compétitivité important dans ce contexte.

Le CES se propose de revenir prochainement à tous ces indicateurs de compétitivité.

Finalement, en termes de productivité du travail, la situation du Luxembourg par rapport à ses pays voisins se présente comme suit:

Tableau 3: Productivité du travail (variation annuelle en %)

	Productivité du travail par personnes occupées				Productivité du travail par heures travaillées			
	Belgique	Allemagne	France	Luxbg	Belgique	Allemagne	France	Luxbg
1997	3,1	1,9	1,8	2,8	2,3	2,6	2,2	3,6
1998	0,1	0,8	2,0	1,9	-0,6	1,2	2,6	2,3
1999	2,1	0,6	1,2	3,2	1,9	1,5	1,8	3,4
2000	1,7	1,3	1,2	2,8	3,5	2,6	3,6	3,2
2001	-0,6	0,8	0,1	-2,9	-2,1	1,8	0,9	-1,9
2002	1,6	0,6	0,4	0,9	1,5	1,5	3,1	1,5
2003	1,0	0,7	0,9	0,2	1,2	1,2	1,3	0,6
2004	2,3	0,8	2,4	2,6	4,0	0,7	0,5	5,4
2005	0,4	0,9	1,3	2,1	-0,6	1,3	1,5	3,1
2006	1,6	2,3	1,2	2,3	1,2	2,5	2,4	0,2
2007	1,0	0,8	0,8	0,3	1,5	0,5		4,4
<b>Moy. 97-07</b>	<b>1,3</b>	<b>1,0</b>	<b>1,2</b>	<b>1,5</b>	<b>1,2</b>	<b>1,6</b>	<b>2,0</b>	<b>2,3</b>

Source: Statec, Eurostat

Le CES prend note que le Luxembourg présente une productivité du travail supérieure en moyenne à celle de ses pays voisins que ce soit par personnes occupées ou par heures travaillées. Le CES rappelle que la productivité constitue la

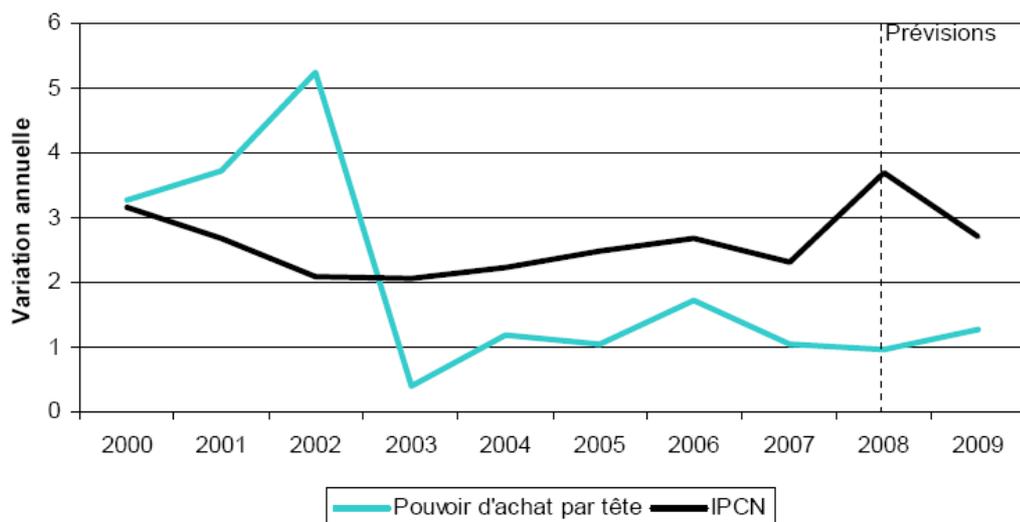
mesure de l'efficacité allocative avec laquelle le capital humain, le capital physique, et les autres ressources sont combinées dans les activités économiques. Il ne s'agit cependant que d'une grille de lecture "comptable" qui ne tient pas compte d'autres éléments qui sont à la base du développement économique, à savoir la situation géographique, l'intégration (commerce international p.ex.), les institutions et plus généralement le contexte social<sup>5</sup>.

Aux yeux du CES, la productivité constitue évidemment un élément central de la compétitivité dans la mesure où elle contribue à déterminer - à côté de l'évolution du salaire nominal et du taux de change - les coûts de production relatifs par rapport aux concurrents. Cependant ce lien n'est ni automatique ni exclusif. La compétitivité est également liée à la présence des entreprises sur les marchés (aspect de la promotion commerciale, p.ex.), à l'attractivité du pays (investissements étrangers), à la structure de production (adaptation de la production à la demande internationale...) et enfin au cadre institutionnel et social.

Pour le CES, l'épanouissement des activités économiques présuppose le maintien d'un cadre propice et souple dans les domaines des échanges, des marchés des capitaux et de l'investissement. Une autre condition nécessaire est la disponibilité en quantité suffisante de facteurs de production, avec un rapport qualité/prix compétitif, ainsi que la mise à disposition des acteurs économiques d'infrastructures modernes et performantes.

- Pour ce qui a trait au pouvoir d'achat des ménages, et plus particulièrement à l'évolution du pouvoir d'achat des ménages comparée à celle de l'inflation (IPCN) constatée au Luxembourg, le graphique qui suit résume la situation de l'année 2000 à aujourd'hui.

Graphique 2: Evolution du pouvoir d'achat par tête (en %)



Source: Statec

<sup>5</sup> Pour D. RODRIK les facteurs géographie, intégration et institutions constituent les causes "profondes" ("deep determinants") du développement économique, tandis que les facteurs capital, travail et productivité sont qualifiés de causes "premières" ("proximate") de la croissance.

Il faut préciser que le pouvoir d'achat par tête correspond au revenu disponible réel par tête. Dès lors, l'évolution du pouvoir d'achat s'obtient en comparant l'évolution des revenus nominaux à l'évolution des prix.

De manière générale, la notion de pouvoir d'achat peut être définie comme "*la quantité de biens et services que l'on peut acheter, que l'on peut consommer, pour un revenu donné*"<sup>6</sup>.

L'inflation assez élevée mesurée ces derniers mois au Luxembourg n'a pas été sans laisser de traces au niveau du pouvoir d'achat ressenti des consommateurs. Le CES relève cependant que l'intérêt des consommateurs est davantage porté sur son évolution que sur son niveau absolu étant donné que l'objectif du consommateur est l'accroissement du pouvoir d'achat ou du moins son maintien.

- De plus, le CES fait remarquer que si l'on considère que les prix des produits représentant des "*dépenses incompressibles*" (produits alimentaires, dépenses liées au logement, transport) augmentent plus rapidement que cette moyenne au cours des dernières années, on peut supposer que le revenu non contraint, qui peut être affecté à des dépenses "*volontaires*", aura beaucoup moins augmenté, voire diminué. Il est, de plus, à noter que les dépenses contraintes, liées par exemple à l'acquisition d'un logement, ne sont pas reprises dans l'indice des prix.

En outre, le CES estime que les augmentations des prix administrés ont fortement pesé sur l'indice des prix à la consommation, entamant le pouvoir d'achat. Le CES salue donc le gel temporaire du niveau des prix administrés décrété par le Gouvernement tout en soulignant qu'un service public de qualité engendre un coût de production qui devra être financé à terme.

Si des augmentations de prix administrés s'imposent dans le futur, il y a lieu de les justifier, de procéder de manière transparente et d'appliquer des tarifs à composante sociale; une tarification sociale qui ne doit toutefois pas inciter à une surconsommation de certains produits ce qui irait à l'encontre du principe de développement durable.

- Le CES est également conscient du fait qu'une partie de l'inflation est due à des produits importés, notamment des matières premières sur les prix desquels l'action gouvernementale n'a guère d'influence.

Le CES observe par ailleurs qu'au cours des douze derniers mois, un certain nombre de produits ont connu une hausse de prix non négligeables.

Dans ce contexte, le CES invite le Gouvernement à produire un rapport détaillé sur la mise en œuvre et sur l'efficacité des dispositions de l'accord tripartite du 28 avril 2006 en matière de maîtrise de l'inflation et plus particulièrement à analyser l'évolution des prix des principales catégories de produits.

- Indépendamment de ces constats macroéconomiques, le pouvoir d'achat, mesuré par le revenu disponible réel par tête (tenant compte des transferts sociaux ainsi que

---

<sup>6</sup> STATEC, Note de Conjoncture n° 3-2007, La situation économique au Luxembourg Evolution récente et perspectives, mise à jour statistique: 27 février 2008.

des impôts et cotisations sociales), connaît une progression inférieure à sa moyenne historique.

Au final, il importe au CES de disposer d'indicateurs qui retracent fidèlement l'évolution des grandeurs macroéconomiques.

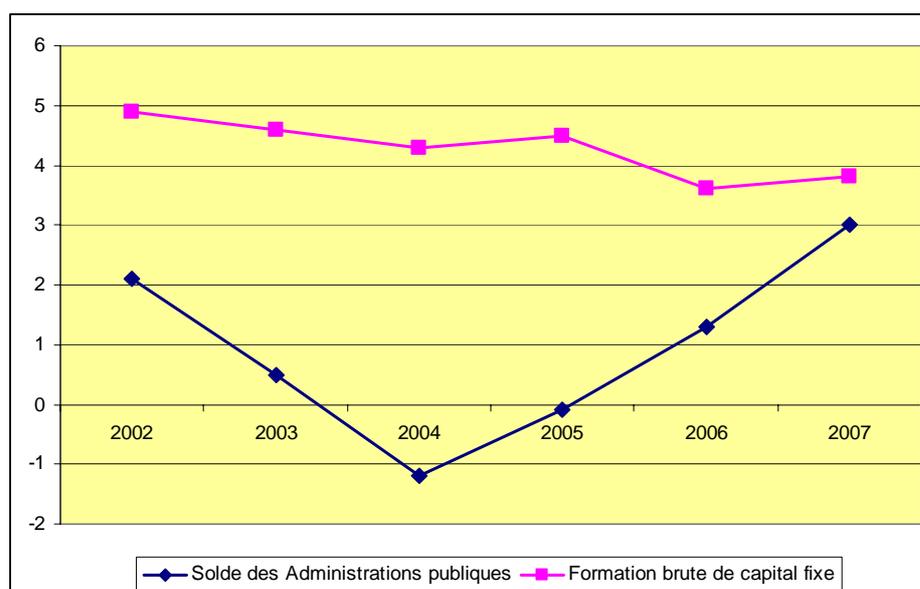
- Le CES approfondira tous ces points dans son avis spécifique "*Pour la maîtrise d'une croissance non-inflationniste*".

#### 412 Des finances publiques saines

L'inflation a également un impact sur les finances publiques : d'une part, les recettes nominales (impôts directs et indirects et cotisations sociales) augmentent et, d'autre part, les dépenses publiques, par l'intermédiaire de charges plus élevées pour le budget de l'Etat à travers le système de l'indexation des salaires, de contrats et de prestations sociales, augmentent. Il est à noter que cet impact a été récemment freiné par une modulation de ce système et par une désindexation de plusieurs contrats et certaines prestations sociales.

Comme l'indique le graphique ci-après, le solde de l'ensemble des administrations publiques (administration centrale, sécurité sociale et pouvoirs locaux) a été déficitaire à concurrence de 1,2% du PIB en 2004. Le déficit a été ramené à 0,1% du PIB en 2005. Les administrations publiques ont renoué avec un excédent dès 2006, le surplus s'étant établi à 1,3% du PIB en 2006 et à 3% en 2007 à la faveur de la bonne conjoncture et des retombées de la fusion Arcelor-Mittal. L'amélioration s'explique également par le recul de la formation de capital des administrations publiques, qui est passée de 4,5% du PIB en 2005 à 3,6% en 2006 et à 3,8% en 2007.

Graphique 3: Solde des administrations publiques et formation brute de capital fixe des administrations publiques (en % du PIB)



Source: STATEC, Eurostat

Si le solde de l'administration centrale a été déficitaire sans discontinuer de 2002 à 2006, il s'est néanmoins amélioré au fil des années. Il a d'ailleurs affiché un excédent de 0,6% en 2007.

La bonne conduite de la politique budgétaire et fiscale a permis d'assurer une activité économique soutenue et un marché du travail dynamique, qui ont en retour généré des recettes importantes au cours des dernières années.

Cette bonne tenue des finances publiques au cours des exercices, voire des décennies passées, a permis de développer un système de protection sociale généreux et d'appuyer le développement économique par des taux d'investissements publics élevés en comparaison européenne. L'endettement public est par ailleurs très faible.

Une des principales faiblesses constatées des finances publiques est une certaine rigidité du budget des dépenses. Au fil des années, l'abondance des recettes fiscales a permis l'introduction de nouvelles sources de dépenses et le maintien de dépenses courantes existantes à un haut niveau, sans qu'une analyse coût-efficacité n'ait été systématiquement effectuée. Si le CES salue que l'exécution des budgets 2006 et 2007 témoigne d'une plus grande maîtrise des dépenses publiques qui rompt avec une pratique antérieure ayant consisté en une croissance volontariste du total des dépenses publiques nettement au-delà de la croissance du PIB nominal, l'absence d'une plus grande sélectivité à ce niveau fait que les dépenses publiques ont évolué parfois plus rapidement que les recettes budgétaires.

Même si les mesures d'assainissement des finances publiques, surtout du côté des dépenses, semblent donc porter leurs fruits, il n'y a pas lieu d'oublier que les recettes continuent à contribuer à la consolidation budgétaire, même si leur taux de croissance se situe en 2008 à un niveau inférieur aux taux de croissance exceptionnels connus en 2006 et 2007, dû à un apport moins soutenu surtout du secteur financier.

Le CES recommande au Gouvernement de continuer à mener une politique budgétaire à la fois prudente et prévoyante, préservant l'équilibre à terme des finances publiques et prendre les mesures requises pour renforcer les sources de recettes fiscales. Ces mesures sont celles contribuant au renforcement de la compétitivité et simplifiant autant que possible la création et le développement d'activités économiques. Une attention particulière est à attribuer aux activités de la place financière dans ce contexte. En vue de maintenir à un haut niveau les dépenses d'investissements publics, avec l'objectif de doter le pays d'infrastructures modernes et compétitives, il y a lieu de penser à de nouvelles formes de financement et de gestion. Le Gouvernement adopte d'ailleurs cette voie pour quelques projets, notamment dans le domaine de l'enseignement.

De façon plus fondamentale, le Gouvernement devra assurer la pérennité des finances publiques. Il devra développer une stratégie pour améliorer la qualité des finances publiques par la réorientation des budgets vers les dépenses qui favorisent le développement économique et social à long terme. Le Gouvernement devra également étudier les implications pour la politique budgétaire résultant de la précarité et de la mobilité de certaines bases fiscales afin de minimiser les

conséquences négatives à court, moyen et long terme de la volatilité des recettes publiques. Dans ce contexte, les objectifs environnementaux contractés dans le cadre des accords de Kyoto représentent un défi tout particulier pour les finances publiques luxembourgeoises, sans vouloir passer sous silence les difficultés actuelles provenant des turbulences des marchés financiers internationaux qui ne manqueront pas d'avoir des répercussions sur les finances publiques des exercices 2008 et 2009. Ce contexte incertain met en relief la nécessité de réfléchir sur des mécanismes permettant de renforcer la résistance des finances publiques du Luxembourg aux chocs externes.

Pour de plus amples développements relatifs aux finances publiques, le CES renvoie à ses avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 2007 et 2008.

## **42 Au niveau des lignes directrices microéconomiques**

### **421 Le développement de l'esprit d'entreprise**

Stimuler davantage l'esprit d'entreprise constitue une priorité pour le développement et la diversification économiques d'un pays. La croissance économique et le progrès social dépendent du dynamisme d'une économie, de la capacité d'innovation et de l'esprit d'entreprise des différents acteurs économiques.

Dans le cadre de son évaluation des programmes nationaux de réforme sur la croissance et l'emploi<sup>7</sup>, la Commission européenne a soulevé l'importance du développement de l'esprit d'entreprise étant donné le faible taux de création d'entreprises au Luxembourg. Elle estime, par ailleurs, que la formation à l'esprit d'entreprise devrait se faire de façon plus systématique dans l'enseignement secondaire et qu'il importe de supprimer les démarches longues et coûteuses qui prévalent au Luxembourg dans le cadre de la procédure de création d'une entreprise.

Le CES se rallie aux conclusions de la Commission européenne et considère que les mesures suivantes s'imposent dans le cadre d'une politique d'entrepreneuriat afin de développer davantage une culture d'esprit d'entreprise au Luxembourg:

- multiplier les actions de sensibilisation à l'envie d'entreprendre dès le plus jeune âge;
- familiariser les enseignants au monde de l'entreprise et à ses réalités;
- adapter les programmes scolaires aux réalités économiques;
- multiplier les contacts entre étudiants et créateurs d'entreprises;
- encourager et susciter le goût du risque;
- faciliter la création d'entreprises en simplifiant les démarches administratives;
- diminuer les charges administratives incombant aux entreprises;
- continuer à stimuler la recherche et l'innovation.

Une attention toute particulière revient à la mise à disposition des entreprises de possibilités d'implantation et, dans ce contexte, à la création de zones d'activités. Le CES insiste partant pour que le plan sectoriel en question soit enfin promulgué et ce d'autant plus qu'il a déjà été annoncé à plusieurs reprises. Au-delà, et afin de contrecarrer autant que possible la spéculation et les oppositions aux projets de ce

---

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/growthandjobs/european-dimension/200712-annual-progress-report/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/european-dimension/200712-annual-progress-report/index_fr.htm)

genre, le CES soutient l'idée de définir des surfaces réservées à la création de futures zones d'activités hors des périmètres dans des régions présentant de bonnes infrastructures avec un droit de préemption étatique.

#### **422 Le soutien aux petites et moyennes entreprises**

La Commission européenne vient d'adopter le 25 juin dernier le "*Small Business Act*" (SBA) pour l'Europe, dont l'objet consiste à améliorer l'environnement des petites et moyennes entreprises (PME).

Considérant l'impact non négligeable des PME sur la croissance économique et sur l'environnement social, cette démarche constitue au niveau européen une étape décisive dans la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi. Le CES salue l'initiative de la Commission qui, d'une part, énonce dix principes généraux et, d'autre part, propose de nouvelles mesures législatives. Il appartient dès lors aux différentes institutions tant nationales qu'européennes de tenir compte de cette stratégie dans le cadre de la procédure législative et aux Etats membres de transposer ce plan au niveau national tout en l'intégrant dans le cadre de l'élaboration des plans nationaux 2008-2010 envisagés par la stratégie de Lisbonne.

Le CES encourage le Gouvernement luxembourgeois à établir un plan d'action ambitieux afin de stimuler le développement des PME. Il regrette cependant qu'après 1995 et 2001, l'élaboration d'un 3<sup>ème</sup> Plan d'action en faveur des PME ait pris du retard avant d'être proposé en avril 2008, alors que le Gouvernement l'avait initialement annoncé en 2004. Le CES demande de fait que sa mise en œuvre, au vu de l'importance tant économique que sociale du tissu des PME, soit rapidement traduite dans la réalité, surtout que les dix axes comportant une centaine de mesures - dont l'idée du "*thinking small first*" - s'intègrent parfaitement dans l'esprit-même du SBA.

Le CES soutient notamment la volonté de la Commission de faire bénéficier les entreprises des opportunités qu'offre le marché intérieur et partage l'analyse de la Commission quant au cadre réglementaire actuel, qui décourage souvent les PME de s'engager dans des opérations transfrontalières.

Garantir le bon fonctionnement du marché intérieur afin de créer un environnement favorable au développement économique constitue une situation "*win-win*" non seulement pour les entreprises en général et les PME en particulier, mais également pour les consommateurs qui pourront bénéficier d'une concurrence saine sur les marchés et d'un meilleur accès à l'offre de biens et services.

#### **423 Le plan d'allocation Kyoto**

Conformément à la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, le Gouvernement avait notifié à la Commission européenne, en juillet 2006, un deuxième plan d'allocation national (PAN) couvrant la période 2008-2012. Ledit plan prévoyait une quantité totale de quotas de 3,95 mio. de tonnes par an, dont 3,17 mio. de tonnes pour les

installations existantes, 590.000 tonnes réservées pour les nouveaux entrants et 190.000 tonnes prévues pour une vente aux enchères.

Par sa décision du 29 novembre 2006, la Commission avait fait savoir qu'elle ne soulèverait pas d'objections au plan luxembourgeois, sous réserve que le total annuel moyen de quotas de 2,69 mio. de tonnes ne soit pas dépassé.

Après plusieurs mois de négociations avec la Commission, celle-ci a pris une nouvelle décision en date du 13 juillet 2007, acceptant plusieurs modifications:

- le retrait du plan de certaines activités des installations répertoriées dans le CITL<sup>8</sup>;
- la décision de renoncer à la vente aux enchères;
- la quantité totale de quotas à allouer sera ramenée à 2.488.305 tonnes et pourra être répartie entre les installations existantes.

Le Ministère de l'Environnement a arrêté fin 2007 la répartition des quotas disponibles entre 14 sites industriels et de production d'énergie.

On constate que les allocations aux installations en question ont nettement diminué par rapport au plan couvrant la phase (test) 2005-2007, durant laquelle les entreprises luxembourgeoises ont connu une sur-allocation, à l'image de la plupart de leurs concurrentes étrangères.

La Commission européenne a réussi à réduire le nombre de quotas disponibles de façon à créer un certain degré de pénurie, notamment dans le secteur de production d'énergie.

Elle a ainsi créé des situations de distorsion de concurrence entre entreprises d'un même secteur d'activité travaillant dans différents Etats membres et contribué à une compartimentation du marché européen des quotas due à la nature même des plans nationaux d'allocation.

Début 2008, la Commission européenne a dû proposer une réforme du système "*emission trading*" et plus particulièrement de la directive 2003/87/CE du 25 octobre 2003.

Un élément clé de cette réforme est l'abolition des PNA et leur remplacement par une procédure et une méthode unique d'allocation des quotas réservés pour le système "*emission trading*" sur le plan européen.

Cette réforme devrait être accomplie d'ici début 2009. Elle va dans le sens des recommandations que le CES avait formulées dans son avis annuel de 2007; encore faudra-t-il assurer qu'en l'absence d'un accord international sur la réduction des émissions, entraînant des charges équivalentes pour les entreprises installées dans les différents espaces économiques, la nouvelle méthode d'allocation soit basée sur le principe des allocations gratuites de quotas aux secteurs exposés à la concurrence non européenne. Il s'agira d'éviter des conséquences écologiques,

---

<sup>8</sup> Cf. Community Independent Transaction Log

économiques et sociales non souhaitables prenant la forme de délocalisations de productions intensives en CO2 et des émissions y afférentes.

Dans ce contexte, le CES tient à rappeler une série de recommandations formulées dans son avis de 2007:

*" Dans ses avis antérieurs, le CES n'a pas manqué de mettre en garde devant les risques d'un cavalier seul de l'UE lorsqu'il s'agit de fixer un plafond pour les émissions de GES. Il reste persuadé que seule une action globale concertée peut contribuer à l'objectif recherché d'une réduction de l'impact de l'activité humaine sur le climat et d'un changement de paradigme dans les schémas de production et de consommation d'énergie.*

*Le CES salue les ambitions politiques de positionner l'Europe comme pionnier dans les domaines de la réduction des GES, de l'efficacité énergétique et de la production des énergies renouvelables. Il estime toutefois que les progrès en la matière ne devront pas résulter de la disparition de branches industrielles intensives en énergie, mais bien de la mise en œuvre de modes de production et de consommation modernes, propres et efficaces.*

*Le CES invite les autorités à progresser rapidement dans la mise en œuvre des mesures d'utilisation et de production d'énergie plus rationnelles présentant des avantages économiques, écologiques et sociaux (sensibilisation à une consommation plus responsable, performances du parc automobile, performances des bâtiments, mise en œuvre de la biomasse...).*

...

*Sachant que les énergies classiques continueront à jouer un rôle important durant les années à venir et que le succès de plusieurs entreprises importantes du pays dépend aussi de la qualité et du coût de ces énergies, le CES invite le Gouvernement à ne pas négliger les aspects de sécurité et de compétitivité des approvisionnements dans le cadre de sa politique énergétique.*

*Le CES invite le Gouvernement à soutenir une réforme du système européen "emissions trading" qui abolira les problèmes de distorsions et de barrières au libre établissement au sein de l'UE et qui améliorera le système de façon à ce qu'il favorise avant tout les améliorations de performances énergétiques et écologiques des entreprises et non pas la réduction et la délocalisation des productions intensives en énergie".*

## **43 Au niveau des lignes directrices pour l'emploi**

### **431 Une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail**

Le taux d'emploi des personnes de plus de 55 ans au Luxembourg est l'un des plus faibles de l'Union européenne. Si l'âge légal de départ à la retraite est fixé à 65 ans, l'âge effectif moyen de départ à la retraite est de l'ordre de 58 ans. Le Grand-Duché est donc de fait l'un des pays de l'OCDE dans lesquels les travailleurs partent le plus tôt à la retraite.

L'allongement de l'espérance de vie devrait avoir pour conséquence un allongement de la période d'activité, ce qui permettrait de mieux faire face aux défis liés au phénomène du vieillissement démographique.

Le CES est conscient qu'il convient d'augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés.

Dans son avis annuel de 2005<sup>9</sup>, le CES avait déjà repris un certain nombre de mesures visant à maintenir plus longtemps les travailleurs âgés dans la vie active. En effet, le CES avait retenu qu'il soutenait

*" des mesures souples comportant des incitations positives, visant à augmenter le taux d'emploi des personnes âgées tout en améliorant la qualité de l'emploi dans le respect de l'âge et de la santé du travailleur ".*

Au-delà, le CES voudrait formuler les propositions suivantes:

- **Retraite progressive:** le recours à des instruments, déjà en place, tels que la retraite progressive, permettant à cette catégorie de personnes de rester en activité et ainsi de cumuler une demi-pension avec une rémunération tirée d'une occupation à mi-temps p.ex., devrait être facilité. Afin de pouvoir constituer des incitations pour une retraite progressive, une attention toute particulière revient aux dispositions "*anti-cumul*" qui devront être aménagées de sorte à rendre possible p.ex. le cumul d'un demi salaire avec une pension réduite de moitié en cas d'activité à mi-temps. Le CES tient à signaler que dans le cadre du dialogue social interprofessionnel portant sur la réforme du contrat de travail à temps partiel, les partenaires sociaux aborderont cette approche sous peu.
- **Reconversion professionnelle:** les dispositions législatives relatives à l'incapacité de travail et à la réinsertion professionnelle devraient être adaptées afin d'accélérer l'établissement des diagnostics médicaux et d'une façon générale la procédure de reclassement externe et interne des salariés soumis à une réorientation professionnelle. Au-delà, le CES est d'avis qu'une invalidité devrait pouvoir être attribuée à des travailleurs en tenant compte non seulement du marché général de l'emploi, mais en considérant également d'autres facteurs tels que l'âge du travailleur, ses capacités physiques et intellectuelles, son niveau de formation, son environnement social et les possibilités de reconversion.
- **Formation professionnelle:** la formation professionnelle continue tout au long de la vie doit permettre de maintenir à niveau l'employabilité des travailleurs et de les garder ainsi plus longtemps sur le marché de l'emploi. Le recours à cet instrument devrait donc être davantage encouragé.
- **Comptes épargne-temps:** la mise en place judicieuse de comptes épargne-temps dans certaines branches devrait pouvoir retarder l'âge d'entrée en retraite. Le CES regrette qu'à ce jour le Gouvernement luxembourgeois n'ait toujours pas pris d'initiative législative en ce domaine, alors qu'elle a souvent été annoncée et que le CES y avait consacré un avis spécifique en 2004 à la demande expresse du Gouvernement.

## 432 L'Education-formation

---

<sup>9</sup> [www.ces.etat.lu/AVIS2005.pdf](http://www.ces.etat.lu/AVIS2005.pdf)

Dans un monde de plus en plus complexe nécessitant une adaptation permanente des connaissances et des compétences, le rôle classique de l'éducation, qui consistait essentiellement à transmettre des savoirs communément considérés comme essentiels et nécessaires pour réussir sa vie d'adulte, est de plus en plus mis en cause.

Aujourd'hui, dû surtout à la mondialisation, aux évolutions techniques et aux bouleversements culturels et socio-économiques, les attentes se sont élargies et les compétences fondamentales ne suffisent plus. Avec la disparition d'anciens métiers/professions et l'apparition de nouveaux emplois et de nouveaux modes de travail, une amélioration et un élargissement continu des savoirs et savoir-faire deviennent nécessaires.

L'éducation et la formation doivent dorénavant prendre davantage en compte des approches pluridisciplinaires qui ne se focalisent plus sur une matière spécifique mais qui développent auprès des élèves et étudiants les compétences d'analyse et de résolution de problèmes, les techniques de recherche et d'interprétation de l'information, la communication interpersonnelle et les aptitudes à vivre en société.

### **4321 Les réformes de l'enseignement fondamental et de la formation professionnelle**

Un des défis majeurs consiste dorénavant à contribuer à garantir la stabilité de notre société en dotant tous les élèves des connaissances et des compétences nécessaires qui leur ouvriront la voie à des formations et des qualifications correspondant à leurs capacités et à leurs intérêts. La qualification constitue, de toute évidence, la porte d'entrée principale sur le marché de l'emploi.

Les inégalités qui caractérisent le parcours scolaire des élèves provenant de milieux sociaux différents sont incontestables. Des mesures concrètes pour promouvoir l'égalité des chances, particulièrement des mesures qui combattent l'échec scolaire et le décrochage scolaire, doivent être mises en œuvre de manière efficiente. L'introduction de nouveaux modèles d'apprentissage fondés sur une approche compétences - démarches permettant d'encadrer de plus près les élèves moins doués et défavorisés - ainsi que l'introduction de cycles d'apprentissage (dans l'enseignement fondamental), ouvrant la possibilité aux apprenants de suivre des parcours de formation individuels et flexibles, sont l'annonce d'une véritable nouveauté. Ces initiatives gouvernementales peuvent rendre notre système éducatif plus juste et plus efficace: l'ouverture de parcours individuels flexibles peut contribuer à éviter qu'un échec temporaire de l'élève ne se transforme en un échec permanent.

Les décisions et les changements concernant l'enseignement fondamental et la formation professionnelle auront des incidences sur l'exécution des politiques de l'enseignement secondaire, voire de l'enseignement tertiaire, et influenceront le passage école - emploi. Il faut donc garantir que les réformes entamées s'inscrivent dans une politique éducative cohérente qui se doit d'analyser ses répercussions éventuelles et d'adapter en conséquence le cycle inférieur et le régime technique de l'enseignement secondaire technique, l'enseignement secondaire classique, voire l'enseignement tertiaire.

Le CES estime que le passage enseignement primaire – enseignement post-primaire ne doit pas être une coupure pour les élèves en ce qui concerne l'environnement et le modèle d'apprentissages auxquels ils se sont familiarisés durant l'enseignement fondamental. Une continuité des cycles d'apprentissage, des programmes d'études, des différentes méthodologies d'apprentissage et des méthodes d'évaluation de l'enseignement primaire à l'enseignement secondaire doit être garantie. Dans cet ordre d'idées, le CES est d'avis qu'il ne faut pas répartir trop tôt les enfants en fonction de leurs résultats scolaires. Le meilleur moyen d'offrir diverses options aux élèves serait d'attendre la fin du cycle inférieur avant de procéder à une orientation des élèves dans l'enseignement secondaire, respectivement dans l'enseignement secondaire technique.

Des réflexions approfondies quant à une généralisation de la journée continue avec un encadrement pédagogique et périscolaire de qualité doivent être menées en vue de l'amélioration de l'égalité des chances dans l'éducation.

Par ailleurs, il convient de rapprocher davantage l'enseignement secondaire et l'enseignement secondaire technique qui à l'heure actuelle fonctionnent chacun

selon des règles différentes et où les passerelles du secondaire technique vers le secondaire classique sont quasi inexistantes.

Ensuite, le CES propose d'élargir la formation professionnelle aux formations de brevet de technicien supérieur, de brevet de maîtrise, de bachelor professionnel et de master professionnel. Ceci aiderait non seulement à valoriser cette voie d'enseignement et à rehausser son image mais ouvrirait également des perspectives supplémentaires aux élèves concernés.

### **4322 L'orientation scolaire et l'orientation professionnelle**

Les services d'orientation font en principe partie des lycées (Services de psychologie et d'orientation scolaire, SPOS) ou de l'Administration de l'emploi (Orientation professionnelle). D'autres instances telles que le Centre de psychologie et d'orientation scolaires (CPOS), le CEDIES, les Actions locales pour jeunes, ... ont également des missions d'orientation.

Certains services énumérés excellent dans le conseil à des jeunes en difficultés scolaires, sociales, psychiques et autres, mais très souvent leurs agents, de par leur formation, ne sont pas particulièrement aptes à orienter des personnes en matière de carrière professionnelle.

Ceci n'est pas un jugement de valeur sur les services d'orientation; leur travail a toute sa raison d'être - et à l'avenir certainement encore plus - mais il convient de réfléchir aux qualifications du personnel y engagé. Des orientateurs professionnels doivent connaître et tenir compte des réalités quotidiennes, des opportunités et des exigences du marché du travail.

Dans son rapport "*Les politiques d'information, d'orientation et de conseil*" concernant le Luxembourg, l'OCDE avait émis une recommandation principale, qui consistait pour le Luxembourg à créer un organe national de coordination pour développer, conseiller et coordonner les services d'information et d'orientation.

Afin d'éviter des doublons, le CES propose la création d'un modèle pluraliste, à la fois scolaire et professionnel, pour répondre aux besoins d'une clientèle très hétérogène. Pour développer une culture d'orientation dans le cadre de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, il convient d'institutionnaliser la fonction de "*conseiller d'orientation*" et de développer pour ce dernier des programmes de formation de qualité afin qu'il puisse aider les étudiants et les adultes, à mieux se connaître, à mieux se situer, à repérer les informations utiles et à s'organiser dans leur choix.

### **4323 La validation des acquis**

Les possibilités d'apprentissage en dehors du système formel d'enseignement et de formation continuent de se développer. Elles doivent être reconnues et articulées avec celles qui sont proposées par le système formel. Le projet de loi portant réforme de la formation professionnelle et la loi créant l'Université du Luxembourg prévoient la mise en place de systèmes de validation des acquis pour tous les diplômes

délivrés au Luxembourg - sauf pour ceux de l'enseignement secondaire "*traditionnel*".

Le CES souhaite qu'une validation des acquis soit également possible pour les diplômés de l'enseignement secondaire classique. Même si des validations complètes pour ce type d'enseignement s'avèrent plus délicates, des validations partielles sont parfaitement imaginables.

Il importe également de mettre en place un dispositif de conseil et d'aide à destination des personnes souhaitant effectuer une VAE (validation des acquis et de l'expérience).

#### **4324 Le cadre national des qualifications**

Le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne recommandent aux Etats membres de considérer le Cadre européen des certifications pour l'apprentissage tout au long de la vie (CEC) comme outil de référence et d'établir des correspondances entre leurs systèmes de certification et le CEC pour 2009.

Afin de donner suite à la recommandation dont question, le CES estime qu'il est primordial de définir un cadre national des certifications.

#### **4325 L'information et les bases de données éducatives**

La task force "*statistiques*" au service du Comité consultatif à la formation professionnelle à caractère tripartite a conclu ses travaux en précisant qu'il faudrait disposer de données "*éducatives*" plus complètes et donc plus fiables que ce n'est le cas aujourd'hui, notamment en ce qui concerne les données du fichier élève, les données sur le décrochage scolaire, les données "*transition éducation-emploi-chômage*".

Le CES demande l'établissement de bases de données éducatives complètes et transparentes interconnectant les données éducation-emploi-chômage afin que les politiques d'éducation, du marché de travail et sociales puissent les utiliser pour prendre les décisions en toute connaissance de cause.

#### **4326 L'accès à la formation professionnelle continue**

La loi ayant pour objet le soutien et le développement de la formation professionnelle continue<sup>10</sup> et la loi du 24 octobre 2007 portant création d'un congé individuel de formation transposent dans la législation nationale le premier volet "*La formation professionnelle continue*" de l'avis triptyque du Conseil économique et social du 8 décembre 1993.

Le second volet a trait à la 2<sup>e</sup> voie de qualification et la loi du 19 juillet 1991 confie au Service de la formation des adultes la mission d'organiser un régime d'adultes ouvrant, au moyen de cours du soir, l'accès aux diplômes et certificats par l'enseignement du jour. L'organisation actuelle n'est guère attrayante pour grand

---

<sup>10</sup> section 2 du chapitre II du titre IV du livre V du Code du travail et loi modifiée du 22 juin 1999

nombre de candidats et est difficilement conciliable avec les obligations professionnelles et familiales pour des étudiants adultes. De plus, elle ne concorde plus avec les modalités de fonctionnement prévues dans le projet de loi sur la réforme de la formation professionnelle.

Selon le CES, une réorganisation des cours d'adultes et une modernisation des dispositions prévues dans le règlement grand-ducal du 21 décembre 2001 ayant pour objet l'organisation des études secondaires et secondaires techniques en éducation des adultes semble donc indiquée.

Un système d'apprentissage national tout au long de la vie doit donner aux individus des possibilités de reprendre une formation et d'acquérir de nouvelles compétences reconnues sur le marché du travail. Il convient donc de proposer des formations certifiantes et diplômantes aux adultes au sein du système éducatif luxembourgeois.

Plus particulièrement, il importe de concevoir des formations sous forme modulaire préparant aux diplômes de l'enseignement et de l'enseignement secondaire technique. Les formations doivent être offertes en présentiel et/ou en formation ouverte et à distance (type e-bac).

Des formations certifiantes organisées par des organismes nationaux, tels que les chambres professionnelles, et dont les contenus et les compétences visés sont analogues à ceux des modules de l'enseignement secondaire et de l'enseignement secondaire technique doivent être éligibles pour l'obtention des différents diplômes.

### **4327 L'Université du Luxembourg**

Le CES est d'avis que l'interaction et la collaboration entre les instituts de recherche, les établissements d'enseignement et le monde du travail doivent être promues et soutenues. Ceci peut être réalisé concrètement au niveau de la recherche appliquée en ce qui concerne les conditions d'apprentissage dans le système formel et sur le lieu du travail.

Pour répondre aux qualifications de haut niveau demandées sur le marché du travail, un effort particulier devra être réalisé par l'Université du Luxembourg en ce qui concerne son offre en matière de formation professionnelle continue.

## 5 L'ARTICULATION ENTRE LE PLAN NATIONAL DE DEVELOPPEMENT DURABLE (PNDD) ET LE PROGRAMME NATIONAL DE REFORME (PNR)

C'est à l'occasion de la déclaration gouvernementale du 22 juillet 1994 que le Premier ministre soulignait l'importance de concilier les objectifs économiques, écologiques et sociaux, conformément à la déclaration de Rio de juin 1992.

Suite à cette prise de conscience, le Luxembourg a commencé à élaborer son Plan national pour un développement durable (PNDD), qui a finalement été présenté le 30 avril 1999. Le CES rappelle qu'il avait été saisi par le Gouvernement par lettre du 14 juillet 1997, complétée par celle du Ministre de l'Environnement du 24 juillet 1997, qui l'invitait à participer, dans le cadre d'une démarche ouverte, à l'élaboration du premier plan national pour un développement durable. Le CES devait soumettre, à cet effet, l'avant-projet de plan national pour un développement durable à une analyse critique, ce qui a été réalisé à l'occasion de son avis sur l'évolution économique, sociale et financière 1998, publié en deux volumes (la partie B porte sur l'analyse de l'avant projet de plan national de développement durable). Le CES se permet d'itérer certaines de ses observations et recommandations issues de cet avis:

*- "Le CES estime que le PNDD doit être conçu comme un instrument de coordination transversale, finalisé après consultation préalable des milieux concernés et non comme un instrument débouchant sur un dirigisme de mauvais aloi.*

*Le CES donne à considérer que la mise en œuvre du PNDD, sous l'égide du Ministère de l'Environnement, pourrait mener à des déséquilibres entre les trois composantes du développement durable, du fait que ce Ministère, à lui seul, ne saurait suffisamment apprécier surtout les dimensions économiques, sociales et financières".*

Cette approche a impliqué, entre autres, une révision de la loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement du territoire, réservant une place importante au développement durable dans le nouveau programme directeur de l'aménagement du territoire.

- Le PNDD a pour but de préciser les domaines d'action prioritaires du Luxembourg dans la perspective d'un développement durable, de formuler des objectifs concrets et de proposer les actions et instruments nécessaires pour pouvoir concilier l'efficacité économique avec la solidarité sociale et la protection de la nature.

Le CES est conscient que la Stratégie de Lisbonne, à travers les lignes directrices intégrées, possède de nombreux points de recoupement avec la stratégie de développement durable, mais donne à considérer que cette dernière doit être vue comme le prolongement naturel de la stratégie de Lisbonne à long, voire à très long terme.

Il n'y a dès lors pas de hiérarchie préconçue entre le PNDD et le PNR, qui fournissent tous les deux des lignes directrices pour la politique à suivre sans pour autant avoir de base légale formelle, d'ailleurs difficilement concevable aux yeux du CES.

- Dans le cadre de la stratégie européenne pour le développement durable, la manière cloisonnée d'élaborer les politiques en Europe a été critiquée à plusieurs reprises et le Luxembourg ne faisait pas exception à la règle.

Aux yeux du CES, une vue trop unilatérale et le fait de considérer l'un ou l'autre pilier de manière isolée va à l'encontre du principe de développement durable. Le souci de cohérence doit guider la mise en place des différentes politiques pour que les efforts entrepris dans un domaine ne soient pas annulés par les mesures prises dans un autre domaine.

Le CES pense qu'il s'agit d'un problème de gouvernance au sens large. A cause de la transversalité du concept de développement durable, les différentes politiques ne peuvent pas être considérées isolément, mais doivent l'être en fonction de leur impact sur les autres domaines. Les organes en charge d'élaborer les stratégies respectives doivent dès lors s'organiser, collaborer et s'échanger de sorte à ce que le résultat soit cohérent, opérationnel et en accord avec les grandes orientations décidées au niveau européen. La capacité d'analyse des effets connexes revêt par conséquent une importance primordiale.

Aux yeux du CES, le Luxembourg n'a pas encore trouvé la réponse adéquate pour répondre aux exigences de la transversalité des différentes politiques qui peuvent se chevaucher. Cet échec est certainement dû en partie au fait que la complémentarité entre les différents organes créés en relation avec la protection de la nature, l'aménagement du territoire et, de manière plus globale, du développement durable, est inexistante.

- Le CES voudrait encore relever qu'il est absolument nécessaire que les instances appelées à traiter ces matières à caractère transversal puissent agir en connaissance de cause de ce qui se fait à d'autres échelons, pour pouvoir faire avancer ces dossiers et aboutir à un tout opérationnel. De ce fait, le CES estime que la composition des instances interministérielles doit être telle à ne pas faire obstacle à cette finalité.

De même, le CES invite le Gouvernement à réfléchir à l'opportunité d'instaurer un "*ministère du développement durable*", afin de répondre aux exigences imposées par la nature transversale de ce concept au travers d'une instance unique.

Le rôle central de la coordination devrait, en tout état de cause, revenir au Conseil de Gouvernement afin d'éviter tous conflits entre portefeuilles ministériels.

**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 1<sup>er</sup> octobre 2008

## ANNEXE

### LES DIX OBJECTIFS ESSENTIELS DU NOUVEAU PROGRAMME COMMUNAUTAIRE DE LISBONNE (PCL)

La Commission propose que le PCL 2008-2010 comporte dix objectifs essentiels et des actions correspondantes qui reposent sur les lignes directrices intégrées et s'appuient totalement sur les quatre domaines prioritaires.

Dix objectifs essentiels à atteindre d'ici 2010

1. La Commission proposera d'ici la mi-2008 un agenda social renouvelé et contribuera à traiter le problème de la pénurie de compétences.
2. La Commission présentera des propositions concernant une politique commune de l'immigration en 2008.
3. La Communauté adoptera une «loi sur les petites entreprises» afin de libérer le potentiel de croissance des PME tout au long de leur cycle de vie.
4. La Communauté se rapprochera de l'objectif de réduction de 25 % des charges administratives communautaires d'ici 2012 et appliquera un programme ambitieux de simplification.
5. La Communauté renforcera le marché unique, accroîtra la concurrence dans les services et adoptera de nouvelles mesures pour intégrer le marché des services financiers.
6. La Communauté rendra effective la «cinquième liberté» (la libre circulation des connaissances) et créera un véritable espace européen de la recherche.
7. La Communauté améliorera les conditions générales de l'innovation.
8. La Communauté achèvera le marché intérieur de l'énergie et adoptera l'ensemble de mesures concernant le changement climatique.
9. La Communauté promouvra une politique industrielle orientée sur une production et une consommation plus durables.
10. La Communauté négociera bilatéralement avec ses principaux partenaires commerciaux afin d'ouvrir de nouvelles perspectives pour le commerce et les investissements internationaux et de créer un espace commun en matière de dispositions réglementaires et de normes.