



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

CES/LDI (2009)

**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 23 septembre 2009

SOMMAIRE

page:

1 OBJECTIFS ET GOUVERNANCE DE LA STRATÉGIE DE LISBONNE	1
11 Le mode de gouvernance prévu dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne	
1	
12 L'évaluation des résultats prévue par la Stratégie de Lisbonne	4
2 EVALUATION DES RESULTATS DE L'UNION EUROPEENNE	5
21 Ecart par rapport aux objectifs fixés	5
22 Evaluation de la contribution de la Stratégie de Lisbonne en vue d'atteindre les objectifs fixés	8
3 EVALUATION DES RESULTATS DU LUXEMBOURG	11
31 Evaluation par la Commission européenne	11
32 Le Luxembourg dans les benchmarks	11
33 Commentaires du CES	15
331 Quant à la nécessaire prise en compte de la crise économique et de ses effets sur les finances publiques.....	15
332 Quant au plan de conjoncture du Luxembourg.....	17
333 Quant aux efforts entrepris pour favoriser l'essor de la société de la connaissance.....	19
334 Quant à l'apport de la Stratégie de Lisbonne pour le Luxembourg... ..	21
4 LES PRINCIPAUX DEFIS POUR LA STRATEGIE DE L'APRES-2010	24

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

Tableau 1: Classements comparés Centre for European Reform - Forum économique mondial	13
Tableau 2: Le rang et les scores des Etats membres dans différents sous-indices (World Economic Forum)	14

Graphiques

Graphique 1: Taux de croissance annuels moyens de 2000 à 2010 selon les dernières prévisions	5
--	---

1 OBJECTIFS ET GOUVERNANCE DE LA STRATÉGIE DE LISBONNE

La Stratégie de Lisbonne a été lancée en 2000 lors du Conseil européen de Lisbonne. Son objectif est de faire de l'Union européenne *"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 réalisation de cet objectif nécessite une stratégie globale visant 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."

La dimension environnementale a été ajoutée par le Conseil européen de Göteborg en 2001.

Une liste restreinte de 14 indicateurs a été associée à la Stratégie de Lisbonne lors du Conseil européen de décembre 2003 (cf. annexe 2). On y retrouve notamment des objectifs à l'horizon 2010 pour la croissance (3% en moyenne sur la décennie), la part du PIB consacrée à la R&D (3%), le taux d'emploi global (70%), celui des femmes (60%) et celui des travailleurs âgés de 55-64 ans (50%).

Sur la base d'un examen réalisé à mi-parcours par l'ancien Premier Ministre néerlandais, M. Wim Kok, et compte tenu de la modestie des progrès réalisés jusque là, la Commission européenne a décidé de relancer la Stratégie de Lisbonne en la recentrant sur le double objectif de la croissance et de la création d'emplois.

11 Le mode de gouvernance prévu dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne

La coordination des politiques structurelles des Etats membres s'appuie sur deux instruments:

- les grandes orientations des politiques économiques (GOPE) sont le principal instrument pour coordonner les politiques macroéconomiques et microéconomiques des Etats membres et de l'Union;
- les lignes directrices pour l'emploi (LDE) sont le principal instrument de coordination des politiques de l'emploi depuis le Conseil européen de Luxembourg en 1997.

La révision de la Stratégie de Lisbonne par le Conseil européen des 22 et 23 mars 2005, sous présidence luxembourgeoise, a donné naissance aux lignes directrices intégrées (LDI) pour la croissance et l'emploi. Ce nouveau document regroupe les GOPE et les LDE sous la forme d'une synthèse comprenant 24 objectifs intermédiaires valables 3 ans visant à atteindre les objectifs principaux ou cibles de la Stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi (cf. annexe 3).

L'Union européenne a également décidé de se doter de nouveaux outils spécifiques visant à améliorer son mode de gouvernance. La stratégie renouvelée repose désormais sur un volet national et un volet communautaire qui se présentent comme suit:

- les programmes nationaux de réforme (PNR) déclinent les LDI en les adaptant à la situation nationale de chaque pays. Concrètement, chaque Etat membre y présente les réformes structurelles qu'il juge nécessaires pour atteindre les objectifs fixés par la Stratégie de Lisbonne. Les premiers PNR ont été transmis à la Commission en octobre 2005. Valables pour une période de trois ans, de nouveaux PNR ont été élaborés en 2008;
- les rapports de mise en œuvre du PNR, qui sont élaborés au cours des deux années suivant la rédaction du PNR: et y fait état des mesures prises au cours des 12 derniers mois pour mettre en place les réformes inscrites dans le PNR;
- le programme communautaire de Lisbonne (PCL) définit les actions à entreprendre au niveau communautaire pour favoriser la croissance et l'emploi. Le PCL cible prioritairement les domaines où les politiques nationales sont inefficaces en raison notamment d'externalités ou d'économies d'échelles importantes. Le PCL est établi sous la responsabilité de la Commission pour une période de trois ans.

Cette stratégie recentrée vise à améliorer l'appropriation des réformes par les Etats membres, les partenaires sociaux et les citoyens. Afin d'intégrer la Stratégie de Lisbonne dans le débat politique national et d'améliorer la coordination entre les ministères concernés par la mise en œuvre des PNR, les Etats membres ont tous désigné un coordonnateur national de la Stratégie de Lisbonne.

En outre, une méthode ouverte de coordination (MOC) a été conçue lors du lancement de la Stratégie de Lisbonne comme un moyen d'encouragement à l'échange de bonnes pratiques entre les Etats membres. Cette méthode part du principe qu'il peut être utile pour les Etats membres confrontés à des problèmes analogues de s'inspirer de réformes expérimentées par les pays voisins et de les confronter à leur propre contexte. Si cette forme de coordination s'abstient de toute obligation contraignante, elle contient cependant un mécanisme de surveillance multilatérale qui permet de s'assurer de la mise en œuvre des réformes et des initiatives prises par les Etats membres.

Ce dispositif est l'instrument de coordination des politiques relevant de la responsabilité nationale. Il permet à l'UE d'agir dans des domaines dans lesquels elle est dépourvue de compétences grâce à la fixation par le Conseil d'objectifs communs dont la mise en œuvre est effectuée au niveau des Etats membres. En

d'autres termes, chaque Etat décide des politiques qu'il juge nécessaires au niveau national pour réaliser les objectifs fixés au niveau communautaire.

12 L'évaluation des résultats prévue par la Stratégie de Lisbonne

Chaque année, le Conseil européen de printemps analyse la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne sous ses aspects nationaux et communautaires. Pour cela, il se fonde sur une série de documents:

- un rapport principal: la Commission fait le point sur la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne et présente le bilan des réformes sous trois angles (macroéconomique, microéconomique et emploi);
- un nouveau programme communautaire de Lisbonne est adopté les années où un nouveau cycle commence (en 2005 et en 2008). Il fait l'objet d'un rapport d'évaluation les autres années;
- l'évaluation de la mise en œuvre des PNR: la Commission analyse les progrès réalisés par chacun des 27 Etats membres à travers une évaluation générale et une évaluation par domaine stratégique (politiques macroéconomiques, politiques microéconomiques et politique de l'emploi);
- des recommandations ainsi que l'énumération des "*points à surveiller*" pour chaque pays.

Le 2^{ème} cycle triennal de la Stratégie de Lisbonne renouvelée (2008-2010) a été lancé lors du Conseil européen de printemps 2008. Ce dernier a notamment confirmé que les LDI adoptées en 2005 restaient valables et devaient être utilisées pour la période 2008-2010. Ces lignes directrices rassemblent l'ensemble des préconisations faites aux Etats membres pour leur permettre d'atteindre les objectifs définis dans la Stratégie de Lisbonne, tels une croissance durable, le développement de l'emploi et l'avènement de la société de la connaissance la plus performante du monde. Dans les chapitres qui suivent, le CES va essayer de faire le bilan des résultats obtenus et analyser dans quelle mesure les LDI ont contribué, ou non, à atteindre, ou du moins à s'approcher de ces objectifs.

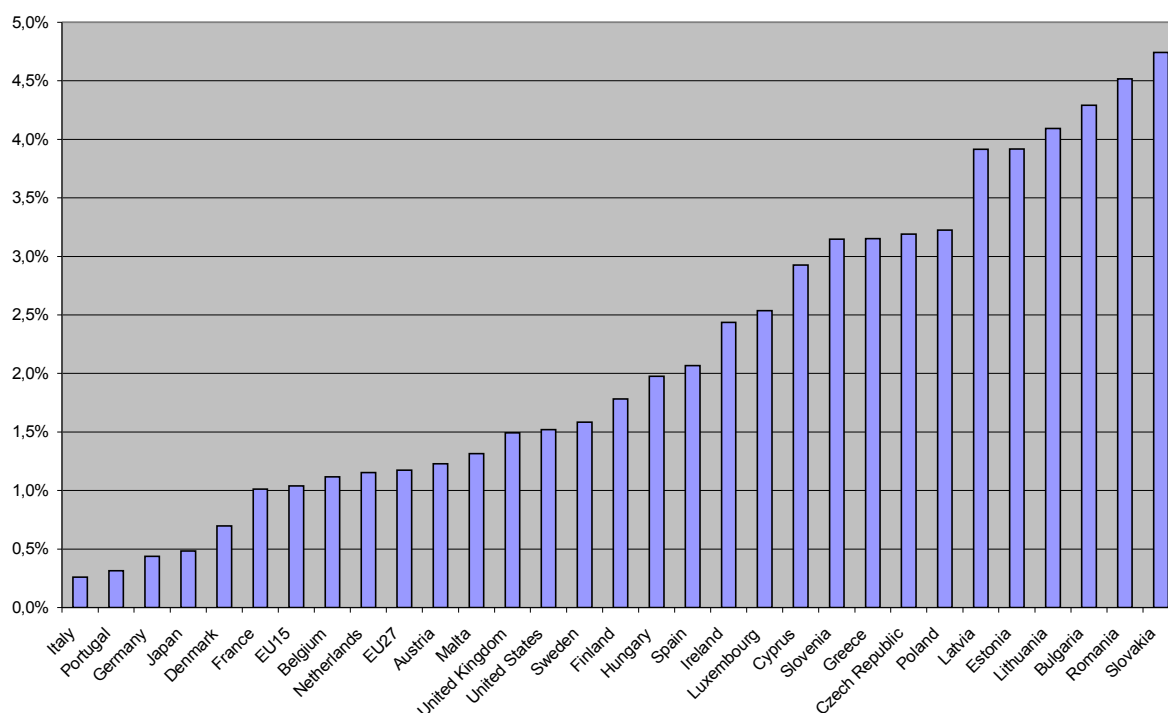
2 EVALUATION DES RESULTATS DE L'UNION EUROPEENNE

21 Ecart par rapport aux objectifs fixés

Lors du Conseil européen de mars 2000, l'objectif affiché en matière d'économie générale était "*un **taux de croissance moyen** de 3% environ (...) pour les années à venir*".

Seuls les pays qui ont rejoint l'Union européenne depuis 2004 ont atteint l'objectif fixé par la Stratégie de Lisbonne, alors que les cinq pays regroupant près des trois-quarts du PIB de l'UE-27 (l'Allemagne, le Royaume-Uni, la France, l'Italie et l'Espagne), sont restés, pour leur part, largement au-dessous de cet objectif.

Graphique 1: Taux de croissance annuels moyens de 2000 à 2010 selon les dernières prévisions



Source: DG Ecfm, base de données AMECO (y inclus les estimations pour 2009 et 2010) à la date du 15 juillet 2009. Calculs : CES

- La Stratégie de Lisbonne a accordé également, et dès son origine, une grande importance au travail et à l'emploi. L'objectif global défini dans ce cadre est de porter le **taux d'emploi** de 61% en moyenne en 2000 à un niveau aussi proche que possible de 70% en 2010 (un objectif intermédiaire de 67% en 2005 ayant été fixé ultérieurement) et de faire en sorte que la proportion de femmes actives, alors de 51% en moyenne, dépasse 60% en 2010. Un objectif de taux d'emploi de 50% pour les personnes âgées de 55 à 64 ans a été fixé au Conseil européen de Stockholm en 2001. Le Conseil européen de mars 2005 a confirmé, à mi-parcours, l'importance accordée à ces objectifs.

Le CES fait remarquer qu'au sein de l'Union européenne, le taux d'emploi des personnes de 15 à 64 ans varie de façon importante¹, passant de 77,1% pour le Danemark à 54,6% pour Malte.

Il est à noter que l'indicateur du taux d'emploi, outre le fait qu'il n'est pas très pertinent pour le cas spécifique du Luxembourg où les travailleurs non-résidents représentent une large part de l'emploi total, mesure le taux d'emploi global, et non pas le taux d'emploi en équivalent temps plein. Mesurer le taux d'emploi en équivalent temps plein aurait réduit le taux d'emploi total de 5 à 6 points pour la moyenne de l'Union européenne en 2006 du fait de l'importance des contrats de travail à temps partiel. Aux yeux du CES, le taux d'emploi en équivalent temps plein pourrait être un indicateur complémentaire du taux d'emploi global pour l'ensemble des actifs occupés et pour les femmes en particulier, étant donné les grandes disparités qui existent à ce niveau à travers l'Union européenne (de 35,7% à Malte à 73,2% au Danemark).

De même, les taux d'emploi des hommes de 55 à 64 ans varient de façon importante au sein des pays de l'Union européenne: de 35,6% pour le Luxembourg à 72,9% pour la Suède en 2007. Entre 1998 et 2007, le taux d'emploi des hommes de 55 à 64 ans de l'Union européenne a progressé de 6,9 points. La Finlande (+ 16,7) et la Lettonie (+ 16,5) ont connu les progressions les plus importantes. En 1998, 10 pays avaient déjà un taux d'emploi supérieur à 50%. Pour huit de ces dix pays, ce taux a continué de progresser. Pour d'autres, (le Portugal et l'Estonie) il a baissé. Des progrès ont donc été réalisés, mais ils restent en-deçà des objectifs initialement fixés et, surtout, les disparités entre pays européens restent considérables.

- Si les objectifs en matière de taux d'emploi ne sont pas réalisés à l'échéance 2010, des progrès sensibles ont néanmoins été enregistrés dans le domaine de la politique de l'emploi ces dernières années. Le chômage a baissé jusqu'à la fin 2008 et le taux d'emploi total a augmenté au rythme de 1% par an en moyenne depuis 2005. Il est évident que la crise actuelle risque d'anéantir les progrès réalisés.

La hausse du **chômage** attendue pour 2009 et 2010 requiert l'adoption de mesures supplémentaires, comme indiqué dans le plan européen pour la relance économique. Certains Etats membres auront besoin de prendre des mesures allant au-delà de ce qu'ils avaient prévu dans leur programme national de réforme, en particulier pour faire en sorte que les groupes vulnérables ne souffrent pas trop de la contraction économique et pour permettre à la protection sociale de jouer pleinement son rôle.

Il convient toutefois de souligner que le taux d'emploi constitue une mesure purement quantitative négligeant l'aspect qualitatif des emplois créés, cet aspect faisant pourtant partie de l'objectif de la Stratégie de Lisbonne. Afin d'apprécier les performances d'un pays en matière d'emploi, il importe dès lors de considérer des indicateurs donnant une image de la **qualité des emplois**.

¹ Les vingt-sept pays de l'Union européenne peuvent être répartis dans plusieurs groupes. Le premier groupe rassemble les pays qui ont déjà atteint l'objectif d'un taux d'emploi de 70% (le Danemark, les Pays-Bas, l'Autriche, Chypre et la Finlande). Un second groupe comprend notamment des pays comme l'Allemagne (69,4%), l'Estonie (69,4%) et l'Irlande (69,1%) qui sont très proches de l'objectif. Enfin, la Roumanie, l'Italie, la Hongrie, la Pologne et Malte ont les taux d'emploi les plus faibles.

Le CES rappelle à cet égard que la promotion de la qualité de l'emploi est un principe directeur de la modernisation du modèle social européen défini dans l'agenda pour la politique sociale. A la suite des Conseils européens de Lisbonne et de Nice, l'amélioration de la productivité et de la qualité de l'emploi constitue, avec le plein emploi et la cohésion sociale, l'un des trois objectifs généraux que comportent les lignes directrices pour l'emploi.

En décembre 2001, le Conseil européen de Laeken a adopté une série d'indicateurs couvrant dix critères de qualité de l'emploi identifiés par la Commission et sur lesquels se doit de reposer toute évaluation des progrès accomplis.

- Reconnaisant que la qualité est un concept à facettes multiples, la Commission a en effet défini 10 "*dimensions*" de la qualité de l'emploi dans une communication présentée en 2001². Le Comité de l'emploi de l'UE a examiné et arrêté une liste d'indicateurs de qualité de l'emploi pour les 10 dimensions définies (cf. annexe 4). Ces indicateurs ont été approuvés par le Conseil et communiqués au Conseil européen de Laeken en décembre 2001³. La communication de la Commission européenne présentée en 2001 présente une base analytique solide ainsi qu'une procédure opérationnelle claire en vue de contribuer à affiner les politiques, afin qu'elles profitent à la population active et à l'économie européenne.
- Un autre objectif qui sous-tend la Stratégie de Lisbonne est de devenir **l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde**, ce qui requiert le développement de la société et de l'économie de la connaissance. Deux objectifs ont été fixés en ce domaine par le Conseil européen, respectivement à Lisbonne, en mars 2000, et à Barcelone, en 2002, à savoir:

réduire les sorties précoces du système éducatif, la cible retenue étant que la part des 18-24 ans n'ayant pas dépassé le premier cycle de l'enseignement secondaire et ne suivant aucun enseignement ni aucune formation ne devrait pas dépasser 10%. La Commission européenne a proposé d'abandonner un autre critère actuel, à savoir celui relatif au nombre de diplômés du deuxième cycle de l'enseignement secondaire (85%) au motif que celui-ci serait étroitement lié au premier ("*Un cadre stratégique actualisé pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation*")⁴;

- atteindre un niveau d'investissement en R&D de 3% du PIB en 2010.
- Parmi les 27 pays de l'Union européenne, le **niveau d'instruction des jeunes** de 20 à 24 ans est contrasté. Avec un taux supérieur à 91%, la République tchèque, la Pologne, la Slovénie et la Slovaquie constituent le groupe de tête des pays européens, alors que 9 pays ont un taux inférieur à la moyenne européenne. Ce sont surtout des pays qui appartenaient à l'UE 15.

² Politiques sociales et de l'emploi: Un cadre pour investir dans la qualité, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, COM(2001) 313 final, 20 juin 2001.

³ Indicateurs de la qualité de l'emploi, Rapport du Comité de l'emploi au Conseil, 14263/01, 23 novembre 2001, cf. annexe 1.

⁴ http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/com865_fr.pdf

Si l'on peut constater une légère amélioration au niveau du taux, qui est passé de 74,4% en 1999 à 75,2% en 2007 pour l'UE 15, une analyse d'ensemble est rendu difficile, étant donné que les informations relatives à 19 pays sur 27 ont connu une rupture de série.

- En ce qui concerne l'effort consenti en matière de **recherche et développement (R&D)**, un indicateur majeur est à relever. Il s'agit de la dépense intérieure brute de R&D (DIRD) en pourcentage du PIB, qui regroupe l'ensemble des dépenses de recherche des secteurs institutionnels (administrations et entreprises) réalisées sur le territoire national.

En 2007, parmi les 24 pays pour lesquels on dispose d'informations, la dépense intérieure brute de recherche et développement en % du PIB varie de façon importante: de 3,63% pour la Suède à 0,45% pour Chypre. Deux pays ont atteint l'objectif de 3% du PIB: la Suède et la Finlande (ils avaient atteint l'objectif dès 1999). Il est à noter qu'en 2006, l'UE 27 consacrait 1,84% de son PIB à la R&D, soit plus de 210 mia. d'EUR contre 170 mia. d'EUR en 2000, mais le pourcentage de l'UE-27 n'a que faiblement progressé sur la période et reste donc au-dessous de l'objectif de 3%, fixé en 2000.

Ce constat peut être considéré comme préoccupant car si tous les pays et tous les secteurs économiques ne peuvent pas supporter dans l'immédiat un taux de 3% de R&D, il est généralement admis qu'il existe une corrélation entre ce dernier et le taux de croissance future dans un pays donné. L'orientation donnée par la Stratégie de Lisbonne sur l'économie de la connaissance accentue encore l'importance de cet objectif et appelle à des efforts supplémentaires à l'avenir. La même remarque vaut pour les dépenses consacrées aux investissements dans l'enseignement supérieur, qui devraient être portés, d'ici 2010, à au moins 2% du PIB.

- En dernier lieu, le rapport sur les principaux chiffres de 2008 dans le domaine des sciences, des technologies et de la compétitivité et le Tableau de bord de l'innovation publiés par la Commission européenne concluent que le nombre de chercheurs en Europe s'accroît et que l'UE attire davantage de chercheurs étrangers et d'investissements privés de R&D provenant des Etats-Unis, mais que toutefois la stagnation de l'intensité de R&D dans l'UE-27 à 1,84% du PIB nuit à l'ambition de l'UE de devenir une société basée sur la connaissance compétitive à l'échelon mondial. Le niveau des investissements des entreprises en R&D reste globalement trop faible.

22 Evaluation de la contribution de la Stratégie de Lisbonne en vue d'atteindre les objectifs fixés

Le CES estime que l'apport de la Stratégie de Lisbonne est difficilement chiffrable, étant donné que toute évolution, aussi bien au niveau macroéconomique qu'en matière d'emploi, dépend à la fois d'éléments structurels et conjoncturels. Au fil des années, de nombreuses études ont néanmoins essayé de donner une estimation de l'apport de la Stratégie de Lisbonne, dont quelques unes sont citées à titre informatif.

- Le rapport stratégique 2008 de la Commission européenne⁵ a estimé que la croissance de la zone euro a été augmentée de 0,2 pt de % à partir de 2005 pour atteindre 2,25%, en partie grâce aux effets des réformes structurelles mises en œuvre.
- Par rapport à la notion de "*réforme structurelle*", qui risque de donner lieu à des interprétations subjectives divergentes, le CES entend faire une remarque de principe.

Pour le CES, les réformes structurelles comprennent toutes les mesures qui visent à améliorer le potentiel du développement socioéconomique d'un pays à long terme.

Sont visés notamment les domaines de l'enseignement et de la recherche, de la formation initiale et continue, de la diversification économique, de la gouvernance privée (notamment des entreprises) et de la gouvernance publique (cf. Administrations publiques), du marché du travail, de la sécurité sociale, de la fiscalité, des finances publiques et des infrastructures matérielles ou immatérielles.

Par la suite, le CES entend utiliser le terme de "réforme structurelle" dans l'optique prédécrite.

- Une étude de la Commission européenne intitulée "*Quantitative Assessment of structural Reforms: Modelling the Lisbon strategy*" (DG Ecfm : European Economy – Economic Papers no. 282, June 2007), confirme également que les réformes entamées ont apporté des gains indéniables et que la marge de progression reste élevée en cas de réformes supplémentaires.

Il y est ainsi estimé que les réformes ayant trait à la lutte contre le chômage, aux prélèvements obligatoires⁶ et à l'accès sur le marché pour de nouvelles entreprises, ont contribué à réduire le chômage structurel de 1,4 pt de % et ont augmenté le PIB de l'UE 15 de 2%.

Entre 2000 et 2005, le taux d'emploi des travailleurs âgés (55 à 64 ans) a été augmenté de 6 pts de % pour atteindre 44% et l'âge effectif de départ à la retraite a reculé de plus d'une année pour l'UE15, avancée importante vers l'objectif annoncé de 50% en 2010.

Selon l'étude, les efforts entrepris pour réformer le marché unique en vue notamment de l'approfondir, ont, ensemble avec son élargissement, contribué à la création de richesse et d'emplois. L'apport de ces mesures se chiffrerait à un surplus de croissance de 2,2% pour l'ensemble des pays de l'UE 25 entre 1992 et 2006, ainsi

⁵ COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL EUROPÉEN -Rapport stratégique concernant la stratégie renouvelée de Lisbonne pour la croissance et l'emploi: lancement du nouveau cycle (2008-2010) - Garder la cadence des réformes – Document COM(2007) 803 final page 6.

⁶ Il est fait référence ici à une diminution du coin fiscal au sens large, c'est-à-dire à la différence entre ce que les employeurs payent sous forme de salaires et de charges sociales, et ce dont les salariés disposent après impôts et déduction des cotisations de sécurité sociale, en tenant compte aussi des transferts en espèces accordés dans le cadre des programmes publics d'aide sociale.

qu'à une création supplémentaire d'emplois estimée à 2,75 mio., ce qui équivaldrait à une augmentation de l'emploi total de 1,4 point de %.

Dans cette étude, la nécessité de continuer les efforts en matière de réformes structurelles est également mise en évidence par les simulations effectuées au niveau de la R&D, où il apparaît que des dépenses accrues en matière de R&D permettent de stimuler les résultats économiques. Si les dépenses annoncées par les Etats membres au printemps 2006 à hauteur de 2,7% du PIB de l'UE 25 pourraient être atteints en 2010, les activités en R&D devraient augmenter de 50% à l'horizon 2025 et générer, à travers le progrès technologique, une hausse de la croissance comprise entre 2,6% et 4,4% dans un scénario assez conservateur qui ne prend pas en compte les nombreux effets de "*spillover*" sur le plan international.

Selon l'étude de la Commission européenne, les effets de la simplification administrative ne sont pas non plus à négliger, étant donné que leur coût total est estimé à 3,5% du PIB pour l'ensemble de l'UE 25. Une réduction des charges administratives de l'ordre de 25% à l'horizon 2010 devrait dégager un surplus de PIB de 1,1% et ceci sans prendre en compte l'effet positif induit par l'augmentation des créations d'entreprises et donc l'augmentation de la création de richesse.

- Le CES donne à considérer que la simplification administrative ne concerne pas seulement les entreprises, mais également les citoyens, qui doivent bénéficier d'un accès plus direct et rapide aux services publics, sans que ces efforts se fassent toutefois au détriment de la qualité de ces services.

3 EVALUATION DES RESULTATS DU LUXEMBOURG

31 Evaluation par la Commission européenne

En résumé, les commentaires de la Commission européenne (en annexe) sont globalement positifs et seuls quelques points déjà relevés à de multiples reprises font l'objet de critiques (cf. retraites, travailleurs âgés, environnement entreprises). Néanmoins, la question des travailleurs âgés et celle de l'environnement des entreprises ont déjà à maintes fois été commentées par le CES à l'occasion de ses avis LDI antérieurs et n'appellent pas de nouveaux commentaires particuliers. Le CES se propose donc de retracer dans un premier temps l'évolution de la compétitivité et de la cohésion sociale du Luxembourg avant d'analyser plus en détail les résultats dans quelques domaines clés de la Stratégie de Lisbonne.

Avant tout progrès en cause, le CES tient à faire part d'un profond malaise, qui est en passe de s'installer entre partenaires sociaux, relatif aux bonnes directions à prendre en matière sociale, économique et financière.

A maints égards, la crise actuelle représente une rupture et nécessite de nouveaux choix, afin de rétablir la confiance des citoyens, des entreprises et des investisseurs afin de relancer le circuit économique.

32 Le Luxembourg dans les benchmarks

- Actuellement, de nombreuses études internationales proposent une panoplie d'indicateurs simples ou synthétiques pour mesurer et classer les performances des pays. De même, dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne, un modèle à fondement microéconomique d'équilibre général dynamique et stochastique (DSGE) a été élaboré au Luxembourg⁷, afin d'explorer méthodiquement les mesures susceptibles de préparer l'économie luxembourgeoise à sortir de la crise actuelle. Il s'agit du modèle LSM, qui intègre les particularités économiques du Luxembourg c.-à-d. le fonctionnement particulier du marché du travail qui tient compte des résidents et frontaliers, l'importance des négociations entre les syndicats et les firmes, et le fait que le Luxembourg est une petite économie très ouverte.

Maintes études dédiées, notamment la compétitivité comparée des territoires, sont également publiées chaque année, que ce soit au niveau de pays, de régions ou même de villes. Bien que la crise financière mondiale ait fait en sorte que le débat de politique économique se focalise depuis l'automne 2008 plutôt sur les mesures anticycliques mises en œuvre à court terme que sur les questions structurelles, il n'en reste pas moins que de manière générale l'intérêt pour ce type d'études augmente en tendance avec le phénomène accru de globalisation.

Il n'y a aucun doute que le classement des pays constitue l'élément le plus fortement médiatisé de chaque rapport. Mais l'interprétation des résultats de ces rapports et *benchmarks* va beaucoup plus loin. En ayant recours à ce type d'indices

⁷ Le modèle luxembourgeois a été construit en collaboration avec les professeurs Fontagné (Université la Sorbonne, Paris) et Marcellino (Universita Bocconi, Milan et IUE, Florence). Pour une description détaillée de l'approche méthodologique, voir le Bilan de compétitivité 2007 de l'Observatoire de la compétitivité (www.odc.public.lu).

synthétiques, il ne s'agit donc pas de perdre de vue leurs limites intrinsèques: les données sous-jacentes utilisées, les différences méthodologiques entre les différents *benchmarks* ainsi que les faiblesses méthodologiques liées à un tel exercice comparatif relatif. Ces indices racontent donc en réalité une histoire beaucoup plus complexe que ne le laisse présager à première vue leur simplicité apparente.

Compte tenu de ces constats, que faut-il alors penser de ces classements et indices agrégés, et surtout comment faut-il les interpréter?

D'une part, en dépit des nombreuses limites de ces indices composites, il s'avère quand-même utile de les suivre. Premièrement, à cause de leur écho médiatique, ils ont en effet un impact non négligeable sur l'image de marque d'un pays et peuvent influencer la perception que des investisseurs ont du pays, et surtout des investisseurs étrangers qui disposent généralement d'une information limitée. Deuxièmement, il se peut que le classement en matière de "*compétitivité comparée*" incite un pays à mettre davantage en œuvre de réformes pour des raisons de prestige national.

D'autre part, il faut cependant éviter de succomber au syndrome du classement pour le classement. Ces différents classements, indicateurs composites et autres fournissent certes des indications utiles sur la situation compétitive d'un pays, mais il ne constituent pas une fin en soi. Il ne faut pas perdre de vue que ces indications globales, qui sont fournies dans ce type de rapport, ont aussi souvent un caractère trop général pour être exploitables au cas spécifique de chaque type d'activité et de projet. Ces indicateurs synthétiques doivent être destinés à focaliser l'attention, et ils invitent à une analyse plus rigoureuse et critique. A cet effet, le Comité de coordination tripartite a reconnu en 2003 la nécessité d'un tableau d'indicateurs élargi afin de mieux pouvoir appréhender la compétitivité du Luxembourg. L'Observatoire de la compétitivité met périodiquement à jour les données et commente l'évolution de la situation compétitive.

Par ailleurs, l'Observatoire a également calculé un indice de santé sociale mettant l'accent sur des indicateurs du tableau de bord relevant des domaines cohésion sociale, emploi, éducation et environnement.

- D'autres organismes (le Centre for European Reform et le World Economic Forum), calculant des indicateurs synthétiques destinés plus précisément à mesurer les performances par rapport à la Stratégie de Lisbonne, permettent également de mesurer l'évolution des performances du Luxembourg.

Le CES constate que les résultats de ces indicateurs sont quelque peu contradictoires en ce qui concerne ses performances.

- Ainsi, le Luxembourg a rétrogradé de la 5^{ème} à la 12^{ème} place dans le "World Competitiveness Yearbook (WCY) 2009" d'IMD (International Institute for Management Development)⁸, alors que dans le "Global Competitiveness Report 2009-2010" du Forum économique mondial⁹, il gagne quatre places, passant de la 25^{ème} à la 21^{ème} position au niveau mondial.

En ce qui concerne les études plus spécifiquement ciblées sur la Stratégie de Lisbonne, les résultats se présentent comme suit:

Tableau 1: Classements comparés Centre for European Reform - Forum économique mondial

	Lisbon scorecard ¹⁰	Lisbon review
	Centre for European reform 2009	Forum économique mondial 2008
1	Suède	Suède
2	Danemark	Danemark
3	Pays-Bas	Finlande
4	Autriche	Pays-Bas
5	Finlande	Autriche
6	Irlande	Allemagne
7	Royaume-Uni	Luxembourg (12)
8	Allemagne	France
9	République tchèque	Royaume-Uni
10	France	Belgique
11	Estonie	Irlande
12	Luxembourg (12)	Estonie
13	Belgique	Chypre
14	Slovénie	Portugal

Source: Observatoire de la Compétitivité. () = (classement en 2007).

Le classement "Lisbon review" du Forum économique mondial se fonde sur des données qualitatives issues de sondages, notamment auprès de décideurs d'entreprises, et devrait en principe mesurer la même chose, à savoir les progrès réalisés par les Etats membres dans la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne.

Le tableau de bord publié par le "Centre for European reform" dénommé "Lisbon league table" est censé fournir une synthèse des réformes engagées par les Etats membres et leur capacité de soutenir par exemple leurs niveaux de vie dans un monde de plus en plus globalisé. Il faut noter cependant que l'Observatoire de la compétitivité, à l'instar du CES dans ses avis sur les LDI et les GOPE antérieurs,

⁸ Le classement du World Competitiveness Yearbook 2009 repose sur l'examen de quatre séries d'indicateurs: les performances économiques (Economic performance), l'efficacité des pouvoirs publics (Government efficiency), l'environnement des affaires (Business efficiency) et la qualité des infrastructures (Infrastructure). L'analyse repose tant sur des indicateurs statistiques que sur l'opinion des décideurs économiques et des dirigeants d'entreprise. Au Luxembourg, l'enquête auprès des entreprises est coordonnée par la Chambre de commerce (cf. www.cc.lu).

⁹ <http://www.weforum.org/documents/GCR09/index.html>

¹⁰ Tableau de bord qui se base exclusivement sur la liste des indicateurs structurels Eurostat qui mesurent les performances des Etats membres dans les domaines économique, social et environnemental et qui fournit une évaluation des performances globales des Etats membres de l'UE dans la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne (<http://www.cer.org.uk>).

juge de nombreux indicateurs structurels utilisés dans le cadre de cette étude inadaptés aux spécificités de l'économie luxembourgeoise (cf. par exemple le taux d'emploi ou encore le PIB/habitant, qui ignorent le flux important de frontaliers au Luxembourg).

Le classement "*Lisbon review*" du Forum économique mondial fait ressortir un changement important au niveau du classement du Luxembourg qui passe de la 12^{ème} à la 7^{ème} place, alors que beaucoup de pays ont conservé plus ou moins leurs positions dans le classement. Au-delà du positionnement du Luxembourg par rapport aux autres Etats membres, il peut être intéressant de regarder quels sont les points forts et les points faibles du Luxembourg.

Tableau 2: Le rang et les scores des Etats membres dans différents sous-indices (World Economic Forum)

Economy	Final Index		Subindexes															
			Information Society		Innovation and R&D		Liberalization		Network Industries		Financial Services		Enterprise Environment		Social Inclusion		Sustainable Development	
	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score
Sweden	1	5.71	1	6.07	2	5.60	3	5.64	4	6.18	1	6.30	7	5.23	3	5.51	2	5.12
Denmark	2	5.64	3	5.71	3	5.30	4	5.61	2	6.26	2	6.17	6	5.28	1	5.74	4	5.03
Finland	3	5.64	7	5.27	1	5.95	6	5.51	6	5.99	4	6.08	1	5.48	2	5.67	1	5.13
Netherlands	4	5.44	2	5.76	5	4.86	1	5.70	7	5.91	3	6.11	5	5.28	4	5.33	7	4.56
Austria	5	5.34	6	5.30	8	4.69	2	5.66	5	6.05	5	6.05	11	4.94	6	5.15	6	4.91
Germany	6	5.34	9	4.96	4	5.08	5	5.60	1	6.47	9	5.91	15	4.70	9	5.02	5	4.96
Luxembourg	7	5.22	8	5.12	13	3.93	9	5.26	8	5.85	7	5.96	3	5.40	7	5.12	3	5.10
France	8	5.12	10	4.96	9	4.68	10	5.25	3	6.20	10	5.91	13	4.82	14	4.81	11	4.33
United Kingdom	9	5.12	5	5.42	7	4.70	11	5.16	9	5.81	11	5.82	8	5.06	15	4.69	12	4.28
Belgium	10	5.11	13	4.51	6	4.73	8	5.34	10	5.76	8	5.93	9	5.02	5	5.25	10	4.36
Ireland	11	5.03	14	4.44	10	4.44	7	5.38	16	5.13	6	6.01	2	5.46	10	5.01	9	4.40
Estonia	12	5.02	4	5.56	12	4.06	12	4.99	14	5.26	12	5.69	4	5.34	13	4.83	8	4.44
Cyprus	13	4.68	15	4.33	21	3.54	13	4.94	11	5.76	15	5.43	17	4.54	8	5.05	17	3.85
Portugal	14	4.61	16	4.32	16	3.87	18	4.70	12	5.58	16	5.42	16	4.62	18	4.34	15	4.01
Slovenia	15	4.58	12	4.71	11	4.12	19	4.43	18	5.11	21	4.90	20	4.47	16	4.61	13	4.28
Czech Republic	16	4.53	18	4.03	15	3.93	15	4.82	19	5.10	19	4.94	21	4.40	12	4.87	14	4.17
Spain	17	4.52	17	4.07	14	3.93	14	4.87	13	5.42	14	5.52	23	4.16	19	4.32	18	3.83
Malta	18	4.43	11	4.75	25	3.37	16	4.80	15	5.16	13	5.68	24	3.84	11	4.87	26	2.96
Lithuania	19	4.39	19	3.95	18	3.82	20	4.40	20	5.04	18	5.01	14	4.76	17	4.35	20	3.80
Slovak Republic	20	4.34	20	3.94	24	3.48	17	4.77	24	4.54	20	4.92	10	4.96	20	4.20	16	3.91
Latvia	21	4.25	21	3.93	23	3.48	22	4.38	23	4.55	22	4.87	12	4.87	21	4.07	19	3.83
Hungary	22	4.18	22	3.86	19	3.76	21	4.40	22	4.75	23	4.77	19	4.51	24	3.87	22	3.50
Greece	23	4.10	27	3.18	17	3.85	23	4.31	17	5.12	17	5.07	26	3.78	22	4.06	23	3.46
Italy	24	4.05	23	3.83	20	3.76	24	4.27	21	4.90	24	4.63	27	3.69	25	3.82	21	3.51
Romania	25	3.84	24	3.70	26	3.30	26	4.04	27	3.74	26	4.35	18	4.52	23	3.92	25	3.19
Poland	26	3.76	26	3.18	22	3.51	25	4.24	26	3.93	25	4.45	25	3.80	26	3.79	24	3.21
Bulgaria	27	3.68	25	3.57	27	3.04	27	3.90	25	4.08	27	4.12	22	4.21	27	3.59	27	2.89
EU27	-	4.73	-	4.53	-	4.18	-	4.90	-	5.32	-	5.41	-	4.71	-	4.66	-	4.11
United States	-	5.44	-	5.73	-	6.07	-	5.23	-	5.92	-	5.97	5.27	-	4.86	-	4.50	-
East Asia	-	5.26	-	5.36	-	5.20	-	5.28	-	5.98	-	5.65	5.26	-	5.09	-	4.26	-

Source: The Lisbon Review 2008 © 2008 World Economic Forum

* East Asia refers to the average of five competitive East Asian economies: Japan, Hong Kong, Republic of Korea, Taiwan and Singapore

Le Luxembourg occupant la 7^{ème} place, il apparaît que ses performances relatives concernant l'environnement des entreprises et le développement durable (3^{ème} places) apparaissent comme des points positifs tirant son classement général vers le haut, alors que sa performance dans l'innovation et la R&D (13^{ème} place) est relativement moins bonne et fait perdre quelques places au classement général.

33 Commentaires du CES

331 Quant à la nécessaire prise en compte de la crise économique et de ses effets sur les finances publiques

- Si, de manière générale, les niveaux de certains objectifs majeurs que sont la croissance, l'emploi et l'économie de la connaissance, n'ont pas été atteints, il ne faut pas perdre de vue que deux crises majeures sont intervenues depuis le lancement de la Stratégie de Lisbonne: l'éclatement de la "*bulle Internet*" en 2001 et le déclenchement à partir de 2007 de la crise financière, devenue une crise économique mondiale. Le contexte général est par ailleurs marqué par la montée en puissance de pays tels que le Brésil, la Chine, l'Inde ou la Russie (BRIC), qui sont devenus en quelques années de sérieux concurrents de l'Union européenne dans un nombre croissant de secteurs.

Le CES rappelle que le Luxembourg avait connu à partir de 2004 une reprise significative; le PIB s'est accru de 2004 à 2007 en moyenne de 5,3% par an. Même les deux premiers trimestres de 2008 enregistraient une lente, mais positive, progression du PIB, de l'ordre 1,8% en moyenne. Ce n'est qu'à partir du troisième trimestre 2008 qu'une rupture de croissance s'est dégagée. Au cours de ce trimestre, le PIB a reculé de 0,3% par rapport à l'année précédente. A l'époque de l'établissement du budget, le Gouvernement tablait sur une croissance du PIB en 2009 de plus de 3%, ce qui marquait déjà un recul par rapport à la croissance soutenue des années passées, mais rien ne laissait présager l'aggravation brutale de la crise financière au quatrième trimestre 2008. Les derniers chiffres font état pour 2009 d'un recul de 4% et les prévisions pour 2010 sont dans le négatif.

Le ralentissement économique qui touche un grand nombre de secteurs dans différents pays est à imputer aux effets de la crise financière profonde sur l'économie réelle et risque fortement d'enclencher la "*boucle de rétroaction négative*" entre les secteurs financiers et réels de l'économie.

Le secteur financier a été le principal moteur de l'économie au cours des deux dernières décennies. Au-delà des effets directs et indirects de ce secteur d'activité sur l'emploi, sa retombée la plus importante est l'ampleur des recettes fiscales qu'il dégage directement, avec plus de 20 % de l'ensemble des rentrées d'impôts.

Le CES rappelle que ces recettes fiscales sont très fluctuantes dans la mesure où ce secteur est extrêmement sensible à l'évolution des marchés de capitaux internationaux. De ce fait, les risques associés aux turbulences financières internationales actuelles sont très substantiels pour le Luxembourg et le taux de croissance tendanciel du secteur va probablement diminuer à moyen terme.

Le caractère temporaire et la très forte instabilité de certaines recettes fiscales soulignent la nécessité de réfléchir à une diversification des bases taxables. Si la situation budgétaire à court terme peut être qualifiée de relativement solide, il faudrait que la politique budgétaire reste soutenable à moyen terme. Le CES est d'avis que l'opportunité d'introduire une procédure budgétaire inspirée par la LOLF

française devrait être analysée dans l'optique d'une politique budgétaire plus efficace et transparente, capable d'en accroître l'efficacité.

Par ailleurs, le gouvernement et les partenaires sociaux devront surveiller l'évolution des pensions de retraite et encourager un prolongement volontaire de la vie active suivant les propositions itérativement faites par le CES dans ses avis annuels sur l'évolution économique, sociale et financière du pays et les avis portant sur les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi.

A ce sujet, le CES avait retenu dans son deuxième avis GOPE du 23 mai 2003 que:

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

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

...

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

Quant au système de protection sociale et plus particulièrement celui des retraites, le CES voudrait rappeler sa position générale arrêtée dans le cadre de son avis d'orientation sur les GOPE du 14 mars 2003:

" Le CES fait sien le constat que les systèmes de protection sociale sont un facteur de cohésion sociale et, partant également, un véritable facteur de production.

Le CES partage aussi le point de vue que la préservation de cette double fonction passe par leur modernisation, compte tenu, entre autres, de l'impact notamment sur les dépenses de santé et de pension, de l'augmentation de l'âge moyen des populations, constat qui vaut également pour le Luxembourg. Cette modernisation doit se faire dans le respect d'une protection sociale adéquate, solidaire et soutenable."

Dans son deuxième avis GOPE du 23 mai 2003, le CES avait encore ajouté que:

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

Dans son avis LDI de 2008, le CES avait formulé les propositions suivantes, qui gardent toute leur pertinence.

*" **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."*

Le financement du système de pension dépend en effet largement de la croissance économique et le potentiel de croissance de l'économie nationale pourrait être plus faible à l'avenir. D'après la 10^e actualisation du programme de stabilité et de croissance du Luxembourg, 2008-2011, la part des dépenses relatives aux pensions dans le PIB augmenterait ainsi de 7 points de % d'ici 2040 pour atteindre 17% au total¹¹.

Afin d'analyser comment il serait possible de réagir face à une telle situation, le gouvernement a proposé dès lors de réunir les partis politiques et les partenaires sociaux.

332 Quant au plan de conjoncture du Luxembourg

Le Conseil de gouvernement du 7 mars 2009 a approuvé tout un ensemble de projets de loi et le programme d'investissement de l'Etat a été révisé en conséquence. Le volume des investissements publics a donc été augmenté par rapport au projet de budget 2009, afin de soutenir l'activité économique au Luxembourg, notamment les PME, et de faire en sorte que les capacités productives soient sauvegardées. Il importait au Gouvernement d'agir de manière socialement responsable en évitant toute réduction des acquis sociaux.

L'ensemble des mesures se décline autour de sept axes:

1. soutien du pouvoir d'achat par des mesures ciblées;
2. soutien de l'activité des entreprises par le biais de mesures fiscales et autres;

¹¹ http://www.igf.etat.lu/psc_lux_2008_fr.pdf

3. création d'un environnement administratif favorable à l'activité économique;
4. soutien de l'activité des entreprises par le biais de l'investissement public;
5. soutien direct des entreprises en difficulté;
6. accompagnement des effets de la crise en matière d'emploi;
7. préparation de l'après-crise.

Le CES est d'avis que les intentions initiales du Gouvernement en matière de politique budgétaire, que le paquet de mesures contenant, entre autres, des allègements fiscaux, les crédits d'impôts et l'augmentation des dépenses d'investissement est conforme à une approche anticyclique du rôle des finances publiques et constitue un signal fort pour la confiance des entreprises et des ménages en faveur du maintien de l'emploi et de l'activité économique. Le CES a ainsi approuvé les orientations du budget 2009 à court terme et plaidé pour une révision de la politique budgétaire au fur et à mesure que la conjoncture se développe. (cf. Avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 2009).

- Le ratio des dépenses publiques par rapport au PIB en hausse pour 2009 a donc trouvé l'aval du CES, étant donné que cet accroissement des dépenses reflète les priorités essentielles définies par le Gouvernement dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne et devrait permettre l'évacuation d'une série de projets de loi en vue notamment de l'accélération des investissements publics et du soutien du pouvoir d'achat des ménages.

Le CES souscrit à ces accents qui caractérisent le budget des dépenses pour 2009, mais rappelle l'importance de l'analyse du suivi des projets d'investissement, y inclus un examen détaillé des frais de fonctionnement subséquents, pour permettre de mieux apprécier la fiabilité des projections, et en dernière analyse, l'exécution des budgets retenus. Le CES est conscient qu'il est difficile de consolider les dépenses courantes dans un contexte de ralentissement économique, mais il convient néanmoins de veiller à ce qu'elles n'augmentent pas de manière incontrôlée. Une grande sélectivité des dépenses est également importante afin de privilégier les projets dont la réalisation aura un effet de relance sur l'économie en général et sur l'emploi en particulier.

Le CES voudrait encore attirer l'attention sur le fait que le financement des fonds d'investissement a jusqu'à présent été assuré, en partie, par des excédents de recettes, qui sont peu probables pour les exercices à venir. L'écart entre les dépenses et les recettes devrait s'accroître au cours des prochaines années, ce qui laisse entrevoir que le financement de la politique anticyclique laissant pleinement jouer les stabilisateurs automatiques pourrait s'avérer difficile si la crise devait perdurer plus longtemps que prévu.

Si le faible degré d'endettement public initial confère des marges de manœuvre au pays, il faut néanmoins viser un rétablissement de l'équilibre budgétaire à moyen terme lors de la prochaine reprise, après l'importante hausse de la dette publique, due notamment aux prêts de fonds publics accordés à deux grandes banques de la place financière luxembourgeoise. Il est évident qu'au moment du remboursement de ces prêts, le retour vers l'équilibre sera facilité, d'autant plus que des plus-values sont possibles au terme de ces transactions.

Outre les mesures discrétionnaires mises en place à court terme, le CES estime qu'il est important, à moyen et long terme, de mettre en œuvre des politiques structurelles inspirées par la "*Stratégie de Lisbonne*", axées sur la connaissance et la compétence et permettant un tissu de production diversifié et une spécialisation internationale de l'activité favorable au renforcement du potentiel de croissance.

333 Quant aux efforts entrepris pour favoriser l'essor de la société de la connaissance

La politique en matière d'innovation et de recherche et développement (R&D), mais également en d'autres domaines qui y sont fortement liés, à savoir l'éducation et la formation professionnelle initiale et continue, sont essentiels pour accroître durablement les performances d'un pays et aider à diversifier davantage le paysage économique. Cependant, il s'agit de domaines où les effets ne sont tangibles qu'à plus long terme.

Le CES approuve que des mesures aient été prises récemment dans tous ces domaines et est conscient qu'il s'agit là également d'un des mérites de la Stratégie de Lisbonne qui, à travers la pression des pairs, poussait les Etats membres à agir et entreprendre les réformes structurelles dans les domaines où leurs performances étaient jugées non satisfaisantes. Le CES regrette cependant que ces réformes viennent un peu tard et surtout qu'elles ne permettent dès lors pas de faciliter la sortie de la crise, étant donné qu'elles ne produiront leurs effets que dans quelques années.

- Néanmoins, il faut reconnaître que l'innovation et la R&D, par exemple, bénéficient d'une attention particulière depuis plusieurs années. Le budget qui est alloué à la recherche a constamment augmenté au fil du temps. De 28 mio. EUR en 2000, l'enveloppe budgétaire allouée à la recherche est passée à 72 mio. EUR en 2004, pour s'établir en 2005 à 97,1 mio. EUR. En 2009, le gouvernement s'apprête à investir 215 mio. EUR dans le domaine de la recherche et l'innovation.

La loi du 5 juin 2009 relative à la promotion de la recherche, du développement et de l'innovation (RDI) étend le nombre de régimes d'aide R&D en épuisant toutes les marges de manœuvre établies par le nouvel encadrement communautaire 2006/C323. Le CES salue également la création d'un Fonds de l'innovation, qui permettra davantage de souplesse dans l'allocation des fonds nécessaires, difficilement prévisibles, pour un exercice budgétaire donné. Le CES soutient toutes ces mesures, le relèvement du potentiel de croissance, passant impérativement par l'alimentation du "*moteur*" qu'est l'innovation, et estime qu'il sera intéressant de voir par la suite comment l'indicateur DIRD/PIB évoluera une fois que toutes ces mesures seront dûment mises en œuvre et fonctionnelles.

Dans le contexte de la crise financière et économique actuelle, il était d'autant plus important d'user des possibilités offertes par l'encadrement communautaire et de procéder à une réforme du cadre légal qui augmente considérablement le potentiel d'intervention du Gouvernement pour faire face aux freins à l'effort de RDI. La nouvelle loi s'inscrit dès lors dans le cadre des mesures devant permettre à

l'économie luxembourgeoise de sortir renforcée de la crise en misant sur le savoir-faire et l'innovation.

Le gouvernement avait en effet sollicité l'OCDE en juillet 2005 pour effectuer un rapport sur le système national de la recherche et de l'innovation. Rendues publiques en 2006, les principales conclusions de cette analyse formulaient trois types de recommandation: améliorer la gouvernance, renforcer la complémentarité entre les agences et les organismes publics de recherche et améliorer la connectivité du système d'innovation à travers un nouveau programme.

Pour améliorer la gouvernance, des contrats de performance prévoyant une dotation pluriannuelle ont été établis avec tous les acteurs, la collaboration entre le ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et le ministère de l'Economie a été renforcée, des études ont été effectuées, un comité supérieur de la recherche et de l'innovation conçu sur le modèle finlandais a vu le jour et des priorités nationales ont été identifiées. Des mesures ont également été prises pour améliorer les conditions de travail des chercheurs (introduction d'un contrat de travail spécifique entre le chercheur et son établissement d'accueil) tel que le CES l'avait préconisé dans son avis "*Pour une politique d'immigration et d'intégration active*" de 2006.

Le CES approuve particulièrement le fait qu'un mécanisme de pilotage axé sur les résultats a été prévu au niveau des contrats de performance mettant ainsi l'input en relation directe avec l'output, tel que préconisé par le CES dans de nombreux avis antérieurs.

Le CES encourage les acteurs à continuer à resserrer les liens entre recherche publique et privée, d'œuvrer en faveur de la dissémination des activités de R-D au-delà des grandes entreprises internationales dans les secteurs traditionnels, et de faire en sorte que les instruments d'action favorisent les réseaux et les projets communs avec des partenaires au niveau international.

- En ce qui concerne l'éducation, des réformes annoncées depuis longtemps ont récemment été réalisées. Ainsi, le 21 janvier 2009, la Chambre des députés a voté quatre nouvelles lois portant sur l'Ecole préscolaire et primaire luxembourgeoise qui sera désormais regroupée sous le nom d'"Ecole fondamentale". De manière générale, le CES salue l'introduction de l'approche par compétences qu'il aimerait voir complétée par l'introduction généralisée de l'évaluation formative.
- Enfin, la réforme de la formation professionnelle, dont la loi a été votée le 14 novembre 2008, est une mesure supplémentaire pour une meilleure qualification des jeunes et donc une meilleure insertion sur le marché du travail qui devrait permettre également une diminution du taux d'échec et favoriser en même temps l'accès à la formation tout au long de la vie.

Dans ce contexte le CES tient à souligner qu'il importe de réglementer la formation professionnelle pour adultes (apprentissage et cours du soir) selon les dispositions de la loi précitée.

Au-delà, le CES estime qu'il faut organiser des cours d'adulte pour davantage de sections offertes aux niveaux de l'enseignement secondaire (ES) et de l'enseignement secondaire technique (EST) et ceci dans divers régimes linguistiques spécifiques.

Par ailleurs, plusieurs actions et réformes ont été décidées et mises en œuvre dans la lutte contre le décrochage scolaire pour contribuer à diminuer le taux des non-certifiés et à augmenter globalement le niveau de certification.

En 2008, la 3^{ème} étude sur le décrochage scolaire au Luxembourg a relevé une baisse considérable du taux de décrochage, qui est passé de 17,2% en 2003-2004 à 9,44% en 2006-2007, ce qui était déjà une belle réussite, mais un effort supplémentaire demeurerait nécessaire pour ceux qui décrochaient malgré tout.

Désormais, un règlement grand-ducal du 25 mars 2009 détermine les modalités d'après lesquelles les lycées peuvent organiser des activités ou des classes pour prévenir l'exclusion scolaire d'élèves ayant des difficultés d'apprentissage ou de comportement graves avant d'avoir obtenu une qualification. L'objectif principal est de maintenir chaque élève concerné en situation scolaire avec des horaires, programmes et méthodes pédagogiques adaptés.

Comme réponse au décrochage scolaire, le CES salue le fait que l'Education nationale mettra en place une Ecole qui s'appuiera entièrement sur la pédagogie de la 2^e chance. La loi afférente a été votée le 30 avril 2009. L'École de la 2^e chance fera partie intégrante du système scolaire public et proposera une formation initiale individualisée en étroite relation avec les entreprises.

Finalement, le CES estime que les moyens et approches pédagogiques appliqués à l'École de la 2^e chance devraient être mis en œuvre également dans les différents ordres d'enseignement pour éviter justement le décrochage scolaire.

334 Quant à l'apport de la Stratégie de Lisbonne pour le Luxembourg

Depuis fin 2008, le Luxembourg est entré en récession, comme la plupart des Etats membres d'ailleurs, et, malgré une politique volontariste de maintien dans l'emploi, une montée sensible du chômage s'annonce inévitable. Le moment peut donc sembler particulièrement inopportun pour procéder à une analyse des résultats du Luxembourg, notamment si l'on se référait aux seuls indicateurs destinés à mesurer de façon synthétique la performance d'un pays. Aux yeux du CES, il s'agit d'étendre l'analyse de façon à prendre également en compte les effets positifs futurs des mesures prises plus récemment et qui n'ont pas encore pu produire d'effets qui se retraceraient de façon statistique. Nombre de ces mesures ont trouvé leur origine dans les recommandations de la Commission européenne notamment dans le cadre de sa mission de surveillance des résultats des Etats membres.

En définitive, si les résultats actuellement tangibles et statistiquement retraçables ne laissent pas conclure au succès de la Stratégie de Lisbonne, il est néanmoins incontestable qu'elle s'est trouvée à l'origine de nombreuses initiatives qui, sans la

pression des pairs n'auraient peut-être pas encore ou pas du tout vu le jour. Le CES salue particulièrement les efforts en matière de recherche et de développement qui sont essentiels aux yeux du CES pour accroître le potentiel de croissance socio-économique du pays à long terme.

Dans son avis sur l'évolution économique, sociale et financière du pays 2009, le CES avait déjà souligné l'importance des incidences sur la croissance et l'emploi de la crise financière et économique internationale. Il estimait qu'il s'agit non seulement de prendre des mesures immédiates de stabilisation (cf. plan de conjoncture qui a d'ailleurs trouvé l'appui du CES), mais qu'il faut à moyen et à long terme également mettre en œuvre des politiques structurelles inspirées par la "*Stratégie de Lisbonne*", axées sur la connaissance et la compétence et permettant un tissu de production diversifié et une spécialisation internationale de l'activité favorable au renforcement du potentiel de croissance.

Dans l'optique d'une politique de redistribution plus efficace, l'on doit relever également que la Stratégie de Lisbonne a été à l'origine du développement de modèles structurels pour évaluer les politiques mises en œuvre au Luxembourg. Les premiers résultats du modèle structurel luxembourgeois (LSM) pour différents scénarios de politiques sont déjà disponibles¹² et les services de la Commission ont positivement accueilli les résultats du modèle de l'Observatoire de la compétitivité.

Ce modèle macroéconomique permet de simuler les effets de diverses options en matière de politiques fiscale et sociale et constitue dans ce sens un outil d'aide. Au delà, le CES estime que les données statistiques pertinentes, notamment en matière fiscale, devraient également être rendues disponibles aux partenaires sociaux.

- Quant aux relations de travail, le CES fait remarquer qu'il a été saisi par le Premier Ministre afin de préparer un avis sur "*la sécurisation des parcours professionnels dans l'esprit du modèle social*". Cet avis est en phase d'élaboration et visera à proposer des solutions consensuelles à ce sujet.

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

Le CES entend attirer l'attention sur le fait que même en phase conjoncturelle favorable, les personnes à faible employabilité éprouvent les plus grandes difficultés à retrouver 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 peuvent y contribuer.

Quant à l'évolution des finances publiques, le CES rappelle les principes essentiels énoncés dans son avis annuel sur l'évolution économique, sociale et financière du pays de 2008.

¹² Bilan de Compétitivité 2008 de l'Observatoire de la Compétitivité (www.odc.public.lu).

- "- Pour juger de l'état des finances publiques d'un pays, il ne suffit pas de considérer les soldes budgétaires nominaux isolément, d'année en année. Il faut développer une grille d'analyse basée sur différents critères et la situer dans une perspective de moyen terme.
- Ainsi, la politique budgétaire doit éviter d'être pro-cyclique, elle doit donc éviter de stimuler la surchauffe de l'économie ou d'accentuer un ralentissement économique. Pour cela, il faut décomposer le solde nominal en une composante dite conjoncturelle et une composante structurelle. C'est la composante structurelle, purgée de l'effet -néгатif ou positif- de la conjoncture qui permet de juger de l'état sous-jacent des finances publiques.
 - D'autres critères à prendre en compte pour évaluer les soldes budgétaires sont le niveau, la structure et la qualité des dépenses publiques. Un solde budgétaire moins important, voire un déficit n'est pas vu de la même manière selon les dépenses de consommation ou d'investissement publics qu'il finance. Toute dépense, à partir du moment où elle est gérée efficacement, permet de développer les infrastructures matérielles et immatérielles et permet d'accroître le potentiel de croissance économique.
 - La soutenabilité à long terme des finances publiques est un critère supplémentaire entrant en ligne de mire. Il convient de citer dans ce contexte des dépenses publiques comme celles liées à l'éducation et à la recherche, à l'environnement, au vieillissement et à la politique de santé ou encore les dépenses de fonctionnement liées à des investissements matériels.
 - Le CES donne à considérer qu'il faut distinguer parmi les recettes publiques, celles dont la pérennité n'est pas assurée et celles qui ont un caractère temporaire et exceptionnel.
 - Enfin, le CES tient à rappeler ses propositions concernant la modernisation de l'Etat reproduites dans son avis spécifique sur le rôle de l'Etat au XXI^e siècle. Une réforme plus ambitieuse de la procédure budgétaire fixant des grands objectifs et donnant plus de flexibilité aux départements et administrations pour réaliser ces objectifs avec une évaluation des performances induiront un changement vers une plus grande rationalisation des choix et de l'exécution du budget."

4 LES PRINCIPAUX DEFIS POUR LA STRATEGIE DE L'APRES-2010

Si l'Europe n'a pas réussi à atteindre les objectifs fixés, cela est certainement imputable en partie à l'absence de réponse cohérente aux défis qui sont posés et au fait que des éléments déterminants de la politique économique restaient absents de l'analyse. Les contraintes macroéconomiques résultant du cycle économique auraient dû être davantage 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.

- De manière générale, le CES pense que l'un des mérites de "*Lisbonne*", articulé en partie au travers de la méthode ouverte de coordination (MOC), qui comprend l'identification d'objectifs, la mise en place d'un appareil statistique commun, l'étalonnage des performances et l'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.

Cependant, cette sorte de gouvernance européenne ne donne pas entière satisfaction et nécessiterait davantage de coordination en matière de politiques économiques.

La MOC se trouve 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 de politiques spécifiquement nationales sans néanmoins disposer d'une force contraignante à l'image d'autres orientations économiques. Si l'aspect "*évaluation par les pairs*" est bien présent, la souplesse de cette méthode ne permet cependant pas toujours d'assurer une mise en œuvre rapide et efficace des réformes nécessaires et son renforcement devrait être envisagé par des mesures incitatives.

En effet, la responsabilité pour la réalisation des objectifs de la Stratégie de Lisbonne relève des seules initiatives volontaires des différents Etats membres. Ce fait est amplifié par l'introduction des programmes nationaux de réforme où les Etats membres ont le choix des priorités nationales, valables pour 3 ans. La coordination entre Etats membres à travers la MOC, c'est-à-dire sans obligations juridiques communautaires, reste donc insuffisante. Hors du système communautaire (règle de droit et financement communautaire), la Stratégie de Lisbonne peine à réaliser des objectifs pourtant pertinents pour l'Union.

La MOC dispose donc d'un potentiel, mais essentiellement à plus long terme et dans les domaines assortis de faibles externalités, dans lesquels les gouvernements doivent engager des réformes 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.

- Aux yeux du CES, la logique de la Stratégie de Lisbonne a conservé toute sa pertinence, mais il faut veiller à une bonne articulation avec les mesures à plus court terme des plans de relance nationaux.

Un défi qui pose problème pour une mise en œuvre adéquate de la Stratégie de Lisbonne provient du fait que les domaines politiques auxquels elle s'applique ne sont pas tous similaires. Le calendrier est le même alors que le type d'externalité qu'ils présentent et le temps nécessaire à la fourniture de résultats tangibles 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.

Pour la Stratégie de Lisbonne après 2010, une nouvelle période de référence de 10 ans semble opportune et, comme précédemment, une analyse en profondeur des résultats devrait être effectuée à mi-chemin, c'est-à-dire en 2015, pour pouvoir, le cas échéant, procéder à des adaptations au niveau des priorités à retenir.

- 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.

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 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.

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 de réforme 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 que son potentiel reste limité.

Il en ressort que le caractère opérationnel de la stratégie paraît déterminant pour la réussite ou l'échec de Lisbonne et nécessite avant tout:

- 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.

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 est certainement un des défis majeurs qu'il s'agit de surmonter.

Enfin, un autre défi tient à la simplification du système de politique économique complexe 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.

Le CES avait déjà confirmé à plusieurs reprises que les LDI constituent un cadre 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 et peuvent servir de base à un vaste champ de mesures pour répondre aux défis jugés prioritaires.

La crise a en effet mis en avant l'importance de l'innovation et de l'adoption des progrès techniques, qui augmentent la compétitivité à long terme des entreprises et donc leur capacité à réagir face aux chocs internationaux.

Aux yeux du CES, dans le contexte économique international marqué par de fortes turbulences financières, il échet également d'attirer une attention particulière sur la problématique du maintien du pouvoir d'achat des ménages, de la maîtrise de l'inflation, de la compétitivité des entreprises ainsi que du maintien de finances publiques équilibrées. Dans ce contexte, il y a lieu de réfléchir à une redéfinition des priorités des LDI afin de mieux tenir compte des origines et des conséquences de ces crises.

De manière générale, le CES note avec satisfaction que les objectifs de Lisbonne sont appelés à jouer un rôle essentiel dans les mesures prises pour lutter contre la crise. Il convient en tout cas de développer davantage cette nouvelle orientation de la politique économique au titre de la Stratégie de Lisbonne, comportant une combinaison plus équilibrée de mesures macroéconomiques, qui relie les aspects relatifs à l'offre et à la demande.

Les politiques budgétaires devraient jouer pleinement sur le niveau de flexibilité permis par le traité et le pacte de stabilité et de croissance révisé pour permettre de continuer les investissements publics, notamment dans la recherche, l'éducation et l'innovation. En combinant intelligemment la Stratégie de Lisbonne et le pacte de stabilité et de croissance, il convient d'augmenter la marge de manœuvre de la politique conjoncturelle lors de l'élaboration du budget pour que des investissements pertinents dans l'optique de Lisbonne puissent être réalisés par les opérateurs publics et privés, sans toutefois perdre de vue la pression exercée par ces mesures sur la dette publique de l'Etat.

Il sera particulièrement important de veiller à ce que les investissements soient orientés de façon optimale, c'est-à-dire de manière qu'elles compensent la baisse de la demande, tout en contribuant aux réformes et à la modernisation à plus long terme. Dans le cadre des priorités de réforme actuelles, énoncées dans la Stratégie de Lisbonne, les Etats membres devraient dans l'immédiat privilégier les grandes réformes encourageant l'innovation et les investissements en faveur de gains de productivité, qui, en complément des mesures devant soutenir les revenus des ménages au moyen de mesures sociales ciblées, viendront appuyer la demande.

Ceci dit, il faut être conscient qu'avec la baisse des rentrées fiscales, la situation des finances publiques nationales risque de se détériorer considérablement au cours des prochaines années.

Dans la situation actuellement connue des finances publiques, le Gouvernement devra faire preuve de doigté s'il estime opportun de continuer à mettre en œuvre une politique anticyclique sans mettre en péril la viabilité à long terme des finances publiques.

X X X

Résultat du vote:

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

Marianne Nati-Stoffel

Serge Allegrezza

Secrétaire Générale

Président

Luxembourg, le 23 septembre 2009

ANNEXE 1

Recommandations de la Commission:

1. La progression du PIB a ralenti en 2008 pour s'établir à environ 1%, soit largement en deçà du taux enregistré en 2007 (5,2%), lorsque le ralentissement de l'économie mondiale a commencé à faire sentir ses effets. Cette décélération, liée à la faiblesse de la demande extérieure et des investissements privés, devrait se poursuivre en 2009. L'inflation s'est accélérée pour culminer à plus de 4% en 2008 en raison de l'augmentation du prix des produits énergétiques et alimentaires, mais elle devrait reculer en 2009. Il est probable que le ralentissement économique aura ramené l'excédent budgétaire à 3% du PIB en 2008. Le Luxembourg devrait annoncer un excédent de sa balance courante atteignant plus de 8% du PIB en 2008, qui devrait quelque peu diminuer en 2009.
2. L'emploi a poursuivi sa progression en 2008 et le taux de chômage s'est maintenu à 4,1%. En 2009, la situation devrait être moins positive et le pays devrait enregistrer un ralentissement de la croissance de l'emploi et une hausse du chômage. Les problèmes liés à la crise actuelle auxquels le Luxembourg sera confronté risquent de toucher les secteurs des finances, des transports et de la sidérurgie, ainsi que les entreprises travaillant pour l'industrie automobile.
3. En réaction à la crise financière et dans le cadre d'une approche coordonnée au niveau de l'UE, le Luxembourg a adopté des mesures de soutien au secteur financier visant à stabiliser le secteur bancaire, ce qui devrait aussi améliorer l'accès au crédit et, ce faisant, soutenir l'économie dans son ensemble, et à renforcer la stabilité macroéconomique. De plus, face au ralentissement de l'activité économique, le Luxembourg a récemment annoncé l'adoption de mesures incluant, entre autres, la réduction de la fiscalité des entreprises et un soutien aux ménages à faibles revenus.
4. La Commission évaluera les mesures prises par le Luxembourg pour faire face au ralentissement de l'activité économique, conformément aux principes énoncés dans le plan européen pour la relance économique adopté par le Conseil européen. En ce qui concerne les finances publiques, la Commission évaluera la compatibilité du programme de stabilité actualisé avec le pacte de stabilité et de croissance.
5. Le Luxembourg a poursuivi la mise en œuvre de son programme national de réforme. Il a réalisé des progrès pour augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés, réduire le nombre d'élèves quittant l'école prématurément, décroïsonner le système éducatif et rendre l'environnement économique plus attrayant. Des mesures supplémentaires sont nécessaires pour faire face à ces problèmes sous-jacents.
6. Comme le secteur financier intervient pour plus d'un quart dans le PIB, la crise financière actuelle risque de porter un grave préjudice au pays. De plus, il est probable que la hausse comparativement rapide des coûts salariaux unitaires aura un effet négatif sur la compétitivité. Cette dégradation devrait se poursuivre au cours des prochaines années car, selon les estimations, la productivité déclinera en 2008 et 2009. Dans une perspective plus éloignée, une réforme du système des retraites sera nécessaire afin d'assurer sa pérennité à long terme. Le taux d'emploi de la population résidente reste inférieur à la moyenne européenne et est particulièrement faible pour les travailleurs âgés. Le Luxembourg doit aussi s'employer à rendre l'environnement des entreprises plus attrayant. La mise en œuvre du train de mesures concernant l'énergie et le changement climatique, adopté par le Conseil européen, devra faire l'objet d'une attention particulière.

ANNEXE 2

Indicateurs structurels de la liste restreinte

1. PIB par habitant en Standard de pouvoir d'achat (SPA)
2. Productivité de la main-d'œuvre en Standard de pouvoir d'achat (SPA)
3. Taux total d'emploi en pourcentage (15-64 ans)
4. Taux d'emploi des travailleurs âgés (%) (55-64 ans)
5. Niveau d'éducation des jeunes (20-24 ans)
6. Dépenses de recherche et développement (en % du PIB)
7. Niveaux des prix comparés
8. Investissements du secteur privé (% du PIB)
9. Taux de risque de pauvreté (%)
10. Taux de chômage de longue durée (%)
11. Dispersion des taux d'emploi régionaux
12. Emissions de gaz à effet de serre
13. Intensité énergétique de l'économie
14. Volume du transport de fret rapporté au PIB

ANNEXE 3

Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi

Lignes directrices macroéconomiques

- (1) Garantir la stabilité économique pour une croissance durable.
- (2) Sauvegarder la pérennité économique et budgétaire, préalable à la création d'emplois plus nombreux.
- (3) Favoriser une affectation efficace des ressources, orientée vers la croissance et l'emploi.
- (4) Veiller à ce que l'évolution des salaires contribue à la stabilité macroéconomique et à la croissance.
- (5) Renforcer la 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 les investissements dans la recherche et le développement, en particulier dans le secteur privé, en vue d'établir un espace européen de la connaissance.
- (8) Faciliter l'innovation sous toutes ses formes.
- (9) Faciliter la diffusion et l'usage efficace des TIC et construire une société de l'information pleinement inclusive.
- (10) Renforcer les avantages compétitifs de sa base industrielle.
- (11) Encourager l'utilisation durable des ressources et renforcer les synergies entre la protection de l'environnement et la croissance.
- (12) Développer et approfondir le marché intérieur.
- (13) Assurer l'ouverture et la compétitivité des marchés à l'intérieur et à l'extérieur de l'Europe, récolter les fruits de la globalisation.
- (14) Rendre l'environnement des entreprises plus compétitif et encourager l'initiative privée grâce à l'amélioration de la réglementation.
- (15) Encourager une culture plus entrepreneuriale et créer un environnement plus favorable aux PME.

Lignes directrices pour l'emploi

- (16) Etendre, améliorer et relier les infrastructures européennes et achever les projets transfrontaliers prioritaires.
- (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) Créer des marchés du travail qui favorisent l'insertion, augmenter l'attractivité du travail, rendre le travail financièrement attrayant pour les demandeurs d'emploi, y compris pour les personnes défavorisées et les inactifs.
- (20) Améliorer la réponse aux besoins du marché du travail.
- (21) Favoriser la flexibilité en la 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 des mécanismes de fixation des salaires favorable 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.

ANNEXE 4

Dimensions et indicateurs de la qualité de l'emploi¹³

1. Qualité intrinsèque de l'emploi

L'emploi doit être intrinsèquement satisfaisant et compatible avec les compétences et aptitudes d'une personne. Il faut qu'il assure un niveau de revenu approprié. Le degré de satisfaction des travailleurs vis-à-vis de l'emploi et les transitions sur le marché du travail par niveau de rémunération et par type de contrat sont de première importance parmi les indicateurs choisis pour cette dimension.

2. Qualifications, éducation, formation tout au long de la vie et progression de la carrière

Chacun devrait pouvoir développer pleinement son potentiel grâce à un soutien approprié apporté par l'éducation et la formation tout au long de la vie. Parmi les indicateurs relevant de cette dimension il faut retenir la proportion de travailleurs suivant une formation spécifique ou concerné par d'autres formes d'éducation ou de formation tout au long de la vie, ainsi que et la proportion de travailleurs utilisant un ordinateur dans son travail.

3. Egalité entre les femmes et les hommes

Les marchés du travail devraient offrir aux femmes et aux hommes l'égalité des chances en ce qui concerne la valeur des emplois équivalente ainsi qu'en termes de carrière au long de la vie professionnelle. L'écart de rémunérations entre les hommes et les femmes, les taux d'emploi et de chômage par sexe et la ségrégation entre les sexes dans différents secteurs et professions ont été choisis comme indicateurs pour cette dimension.

4. Santé et sécurité au travail

Il convient d'assurer des conditions de travail sûres, saines, facilitant une activité et un emploi durables—tant en termes physiques que psychologiques. L'exposition aux risques et au stress professionnels, les accidents du travail et les maladies professionnelles doivent être réduits. Des indicateurs potentiels pour cette dimension sont le nombre d'accidents du travail, y compris les coûts, et les taux de maladies professionnelles.

5. Flexibilité et sécurité

Un équilibre adéquat entre la flexibilité et la sécurité est nécessaire pour encourager l'adoption d'attitudes positives envers le changement sur le lieu de travail et sur le marché du travail en général, et pour veiller à ce que les personnes qui perdent leur emploi ou en cherchant un autre reçoivent un soutien approprié. En d'autres termes, les personnes perdant leur emploi ou cherchant à en changer doivent bénéficier d'un soutien adéquat. Des mesures doivent également encourager une exploitation pleine et entière des compétences et offrir des possibilités de carrière modulables, grâce à une aide appropriée à la mobilité professionnelle et géographique. Les proportions de travailleurs volontairement et involontairement employés à temps partiel ou à durée déterminée ont été choisies comme indicateur pour cette dimension.

6. Insertion et accès au marché du travail

Tout un chacun, y compris les personnes l'intégrant pour la première fois ou au terme d'une période de chômage ou d'inactivité, devrait pouvoir participer durablement au marché du travail. Les transitions sur le marché du travail par activité principale et celles du chômage vers l'emploi et l'éducation servent d'indicateurs pour cette dimension.

¹³ Source: Commission européenne, DG Emploi et affaires sociales, "*L'emploi en Europe 2002, Evolutions récentes et perspectives*", page 80.
http://ec.europa.eu/employment_social/news/2002/sep/employment_in_europe2002_fr.pdf

7. Organisation du travail et équilibre entre vie professionnelle et vie privée

Les modalités de travail, en particulier en ce qui concerne le temps de travail, ainsi que les services de soutien devraient permettre un équilibre adéquat entre la vie professionnelle et la vie privée. Les écarts de taux d'emploi entre les hommes et les femmes avec et sans enfants, la disponibilité de crèches ainsi que la proportion de travailleurs qui quittent leur emploi pour suivre une formation servent d'indicateurs pour cette dimension.

8. Dialogue social et participation des travailleurs

Tous les travailleurs devraient être informés de l'évolution de leur vie professionnelle et de leur entreprise et être impliqués dans celle-ci. Comme indicateurs potentiels pour cette dimension, on compte la représentation des travailleurs et leur degré d'implication, le champ d'application des conventions collectives, le nombre de journées de travail perdues à la suite de conflits du travail et le taux de syndicalisation.

9. Diversité et non-discrimination

Tous les travailleurs devraient être traités de façon égale, sans discrimination fondée sur le sexe, l'âge, le handicap, l'origine ethnique, la religion ou l'orientation sexuelle. Les taux d'emploi des personnes âgées, des personnes handicapées et des personnes appartenant à des minorités ethniques par rapport à la moyenne ont été choisis comme indicateurs pour cette dimension relativement aux taux d'emploi moyens.

10. Performances économiques générales

Il convient de viser un taux élevé de productivité du travail et un haut niveau de vie dans toutes les régions de la communauté. Comme indicateurs pour cette dimension on a retenu l'évolution de la productivité de travail ainsi que la proportion de personnes à haute qualification dans la population en âge de travailler.