POPULATION & EMPLOI

Programmes Nationaux de Réforme, Stratégie de Lisbonne « recentrée » et coopération européenne en matière sociale : Rappel historique, enjeux et défis

Franz CLEMENT - CEPS/INSTEAD
Eric MARLIER - CEPS/INSTEAD

La coopération en matière d'emploi au niveau de l'Union européenne (UE) n'est pas neuve. Dans ce document, nous commençons par retracer les grandes étapes de cette coopération : le Livre blanc *« Croissance, compétitivité et emploi » de Delors (1993), la* Stratégie d'Essen *(1994), le Traité d'Amsterdam (1997), la* Stratégie européenne pour l'emploi *(1998), la* Stratégie de Lisbonne *(2000) et, enfin, la* Stratégie de Lisbonne *« recentrée » sur la croissance et l'emploi (2005) avec l'avènement, dans ce cadre, des premiers* Programmes Nationaux de Réforme (PNR) *que les Etats membres de l'UE ont soumis à la Commission européenne en automne 2005. En ce faisant, nous introduisons quelques concepts largement usités dans la sphère communautaire (méthode ouverte de coordination,* streamlining*…) et nous commentons quelques-uns des grands enjeux du « recentrage » de la Stratégie de Lisbonne.*

Nous présentons ensuite brièvement quelques aspects du PNR luxembourgeois : la manière dont celui-ci a été élaboré, son contenu et la façon dont il peut être globalement évalué. Enfin, nous soulignons ce que nous croyons constituer un défi majeur *pour les PNR (tant pour le Luxembourg que pour l'UE dans son ensemble) et, plus globalement, pour la Stratégie de Lisbonne recentrée.*

Du Livre blanc au « Processus de Luxembourg»

Publié en décembre 1993 par la Commission européenne, présidée alors par Jacques Delors, le ***Livre blanc* « Croissance, compétitivité et emploi »** marque une étape décisive en matière de coopération européenne autour de la question de l'emploi. Adopté quelques jours plus tard par les Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UE, ce document constitue la base politique et analytique au départ de laquelle une approche européenne coordonnée en matière d'emploi s'est ensuite développée.

Un an plus tard, en décembre 1994, le Conseil européen d'Essen définit les lignes d'action pour le développement de la stratégie proposée par le Livre blanc. Il adopte ainsi la ***Stratégie d'Essen***, qui repose sur cinq objectifs-clés :

- le développement des ressources humaines par la formation professionnelle ;
- le soutien aux investissements productifs au moyen de politiques salariales modérées ;
- l'amélioration de l'efficacité des institutions du marché du travail ;
- l'identification de nouvelles sources d'emplois par les initiatives locales ;
- la promotion de l'accès au marché du travail pour certains groupes cibles spécifiques tels que les jeunes, les chômeurs de longue durée et les femmes.

Faute de compétences communautaires en matière d'emploi, l'UE ne peut alors aller beaucoup plus loin que la formulation d'objectifs que les Etats membres, sur base volontaire, s'accordent à mettre en oeuvre et à accompagner d'une procédure de suivi. Malgré l'absence de cadre législatif contraignant, les conclusions et résolutions successives des Conseils européens ont progressivement permis de donner plus de corps à ces objectifs. Ainsi, les premières étapes ont pu être franchies dans la mise au point d'indicateurs européens communs et dans le renforcement des institutions aboutissant à la création, fin 1996, d'un Comité permanent de l'emploi et du marché du travail.

Le tournant décisif intervient avec le **Traité d'Amsterdam** de 1997 qui inclut un Titre sur l'emploi. Si le Traité consacre l'emploi comme « question d'intérêt commun »,

il n'affecte cependant en rien le principe fondamental selon lequel ce sont les Etats membres qui ont la compétence des politiques de l'emploi. C'est dans l'approche que réside le changement : les pays s'engagent désormais à coordonner leurs politiques d'emploi autour de priorités communes. Pour ce faire, ils confient aux institutions européennes (Conseil des Ministres de l'UE, Commission européenne et, mais dans une nettement moindre mesure, Parlement européen) un rôle plus important, de nouvelles missions et davantage d'outils de mise en œuvre. Ils mettent sur pied une ***procédure de surveillance multilatérale*** :

- les politiques d'emploi des Etats membres seront examinées au moyen, notamment, d'un Rapport sur l'emploi annuel établi de façon conjointe par la Commission et le Conseil (***Rapport conjoint***) ;
- la Commission proposera et le Conseil adoptera des ***Lignes directrices pour l'emploi*** annuelles s'appliquant aux Etats membres (à l'instar des *Grandes Orientations des Politiques Economiques*, les *GOPE*, adoptées dans le cadre de la politique économique), sur la base desquelles les pays élaboreront des ***Plans d'action nationaux*** (PAN) pour l'emploi ;
- la Commission pourra proposer et le Conseil adopter des ***recommandations*** aux pays.

Il faut identifier, encourager et développer des interactions entre l'économique, l'emploi et le social… et faire en sorte que ces interactions aboutissent à un renforcement mutuel des politiques dans ces domaines

Sur la base de ces dispositions et anticipant l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam en mai 1999, le Luxembourg, qui assure alors la Présidence du Conseil, convoque un Sommet extraordinaire sur l'emploi fin 1997. Lors de ce Sommet, les dirigeants européens donnent leur accord sur le lancement, dès 1998, de cette nouvelle ***Stratégie européenne pour l'emploi (SEE)***, également connue sous le nom de ***Processus de Luxembourg***.

Stratégie de Lisbonne et « streamlining »

En 2000, une nouvelle étape est franchie. Le Conseil européen réuni à Lisbonne fixe pour l'UE un objectif stratégique : devenir d'ici à 2010 « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* ». La ***Stratégie de Lisbonne*** est sur les rails. Il s'agit d'identifier, encourager et développer des interactions entre l'économique, l'emploi et le social… et de faire en sorte que ces interactions aboutissent à un renforcement ***mutuel*** des politiques dans ces domaines.

L'année suivante, réunis à Göteborg (Suède), les Chefs d'Etat et de Gouvernement européens intègrent l'environnement à cette Stratégie, estimant très justement que seule la poursuite harmonieuse et simultanée de ces ***quatre*** objectifs permettra à l'UE de s'engager sur la voie du ***développement durable***.

Pour mettre en œuvre la Stratégie de Lisbonne (entre autres) dans le domaine social, les dirigeants européens vont s'inspirer de la procédure de surveillance multilatérale mise en œuvre avec succès dans la SEE ; ils vont formaliser cette approche et la baptiser ***Méthode Ouverte de Coordination (MOC)***. Contrairement à la SEE, la MOC est une coopération sur base volontaire. Il s'agit d'un processus de *feedback* mutuel par lequel les Etats membres, sous la coordination de la Commission européenne, s'engagent à planifier, suivre, examiner, comparer et ajuster leurs politiques nationales (ainsi que régionales/locales, selon le pays)… tout ceci, sur la base d'objectifs et de calendriers communs agréés par l'UE dans son ensemble. Un but-clé de la MOC est donc l'apprentissage mutuel des pays, basé sur un suivi systématique (entre autres au moyen d'indicateurs nationaux et communautaires de performance), l'échange de bonnes pratiques et l'examen par les pairs (« *peer reviews* »). Dans le domaine social, **la MOC est appliquée à présent à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (depuis 2000), aux retraites (2001) ainsi qu'aux soins de santé et aux soins à long terme (2004)**.

Fin 2002, le Conseil des Ministres de l'UE approuve la proposition de la Commission visant à assurer une meilleure cohérence dans la coopération UE en matière d'emploi (Lignes directrices) et en matière économique (GOPE), à savoir la coopération relative aux deux seuls piliers de Lisbonne couverts par les Traités européens. En jargon communautaire, la méthode proposée est désignée sous le terme de ***streamlining***. Il s'agit de rationaliser les Lignes directrices et les GOPE, adoptées jusque là sur base indépendante et annuelle, et de synchroniser les calendriers respectifs de ces « Processus » de coopération communautaires ; il s'agit aussi de passer, pour les deux Processus, d'une approche annuelle à une approche par cycle intégré de 3 ans. En juin 2003, le Conseil européen adopte les premières Lignes directrices et les premières GOPE selon ce nouveau format, couvrant chacune la période 2003-2005.

Les Lignes directrices pour l'emploi adoptées en 2003 reposent sur trois objectifs fondamentaux :

- le plein emploi ;
- la qualité et la productivité du travail ;
- la cohésion et l'insertion sur le marché du travail.

Elles insistent sur la nécessité d'améliorer les mécanismes de mise en oeuvre et de gouvernance de la SEE, et soulignent l'importance de l'implication des partenaires sociaux.

En octobre 2003, le Conseil des Ministres de l'UE suit la proposition de la Commission d'appliquer l'approche de *streamlining* à la coopération communautaire en matière de protection sociale et d'inclusion sociale à partir de 2006. Depuis le 1er janvier 2006, les trois grands « Processus » sociaux de l'UE (inclusion sociale, retraites et soins de santé) sont donc synchronisés et rationalisés. Il importera de s'assurer que chacun de ces Processus continue à se développer dans chaque pays, en gardant ses objectifs et caractéristiques propres. Et il faudra bâtir une dimension sociale européenne **réellement cohérente, intégrée et crédible** sur ces trois « piliers » sociaux. Ce sera la **responsabilité conjointe** de la Commission et des Etats membres.

Bâtir une dimension sociale européenne réellement cohérente, intégrée et crédible sur les trois « piliers » sociaux relève de la responsabilité conjointe de la Commission et des Etats membres

Stratégie de Lisbonne « revisitée »

Comme déjà indiqué, la Stratégie de Lisbonne s'axait autour d'un objectif stratégique à atteindre d'ici à 2010. L'année 2005 était donc l'année charnière de l'évaluation à mi-parcours des progrès réalisés et de ceux restant encore à effectuer. Au vu des progrès peu concluants, la Commission et les Etats membres ont estimé en mars 2005 qu'il ne convenait plus de chercher à travailler de façon intégrée sur les quatre fronts (croissance économique, emploi, social et environnement), mais qu'il fallait plutôt recentrer les priorités sur l'emploi et la croissance (d'où le nom de Stratégie de Lisbonne ***revisitée*** ou ***recentrée***). Dans la foulée, sur la base d'une proposition de la Commission, le Conseil européen a adopté en juin 2005 des ***Lignes directrices intégrées*** reprenant, dans un texte unique, les Lignes directrices pour l'emploi et les Lignes directrices pour les politiques macro-économiques et microéconomiques ; d'une volonté de rationalisation et de synchronisation (via le *streamlining*), on est donc passé à un souhait de réelle « intégration » des deux Processus. Durant l'automne 2005, sur la base de ces Lignes intégrées, chaque Etat membre a remis à la Commission un ***Programme National de Réforme (PNR)*** couvrant la période 2005-2008 et focalisés donc sur la croissance et l'emploi. Parallèlement à ces Programmes nationaux, un ***Programme Communautaire de Lisbonne*** détermine les mesures à adopter au niveau UE pour compléter les actions engagées à l'échelon national, régional et local.

La Commission et le Conseil des Ministres de l'UE se sont mis d'accord sur les ***défis*** ressortant de cette Stratégie revisitée :

- 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 ;
- favoriser une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail ;
- assurer des marchés du travail qui favorisent l'insertion, renforcer l'attractivité des emplois et rendre le travail financièrement attrayant pour les demandeurs d'emploi, les personnes défavorisées et les personnes inactives ;
- mieux rencontrer les besoins du marché du travail ;
- favoriser la flexibilité en la conciliant avec la sécurité d'emploi, et réduire la segmentation du marché du travail en concertation avec les partenaires sociaux ;
- assurer une évolution des coûts du travail et instaurer des mécanismes de fixation des salaires qui soient favorables à l'emploi ;
- accroître et améliorer l'investissement dans le capital humain ;
- adapter les systèmes d'éducation et de formation aux nouveaux besoins en matière de compétences.

Il incombe aux pays, en coopération avec les partenaires sociaux, d'adopter les politiques nationales les mieux à même de répondre à ces objectifs et actions prioritaires :

- réaliser le plein emploi : pour maintenir la croissance économique et renforcer la cohésion sociale, il est essentiel de réaliser le plein emploi et de réduire le chômage et l'inactivité, en augmentant la demande et l'offre de main-d'œuvre ;
- améliorer la qualité et la productivité du travail : les efforts visant à augmenter les taux d'emploi vont de pair avec une amélioration de l'attrait des emplois, de la qualité du travail et de la croissance de la productivité de la main d'œuvre, et avec une diminution de la proportion de travailleurs pauvres ; les synergies entre qualité du travail, productivité et emploi devraient être pleinement exploitées ;
- renforcer la cohésion sociale et territoriale : il est indispensable de renforcer l'inclusion sociale, de prévenir l'exclusion du marché du travail et de soutenir l'intégration professionnelle des personnes défavorisées, ainsi que de réduire les disparités régionales

en termes d'emploi, de chômage et de productivité de la main-d'oeuvre, en particulier dans les régions accusant un retard.

Qu'en est-il du social et de l'environnement, les deux autres piliers de la Stratégie de Lisbonne ? Sous l'impulsion de quelques Etats membres (en ce compris l'engagement très marqué du Luxembourg, qui assurait la Présidence de l'UE durant le 1er semestre 2005), et grâce aussi à la mobilisation de nombreux citoyens de l'UE et de diverses ONG européennes, la dimension sociale a été explicitement maintenue à l'Agenda européen. Lorsqu'ils ont décidé de *recentrer* la Stratégie de Lisbonne en mars 2005, les dirigeants de l'UE ont en effet déclaré que « **la politique d'inclusion sociale (devait) être poursuivie par l'Union et les Etats membres avec son approche multidimensionnelle** » (Conclusions de la Présidence). Ils ont réaffirmé l'importance pour l'UE de s'engager dans une *Stratégie de développement durable* renouvelée, laquelle a été formellement adoptée par le Conseil européen de juin 2006[1]. Le développement durable, articulé autour des quatre axes essentiels que constituent la croissance, l'emploi, le social et l'environnement, reste donc un objectif affirmé de l'UE… même si cet objectif est certainement devenu plus flou suite au recentrage de la Stratégie de Lisbonne.

Le développement durable, articulé autour des quatre axes essentiels que constituent la croissance, l'emploi, le social et l'environnement, reste un objectif affirmé de l'UE… même si cet objectif est certainement devenu plus flou suite au recentrage de la Stratégie de Lisbonne

Recommandations (2004) du Conseil concernant la mise en oeuvre des politiques de l'emploi des Etats membres

En octobre 2004, le Conseil des Ministres de l'UE a adopté des recommandations concernant la mise en œuvre des politiques de l'emploi des Etats membres. Ces recommandations émanent de l'examen des Plans d'action nationaux, de l'analyse des Lignes directrices pour l'emploi établies pour la période 2003-2005 et des conclusions de la task-force européenne pour l'emploi (dont les travaux ont été réalisés entre avril et novembre 2003) contenues dans le Rapport conjoint 2003-2004. Pour rappel, les politiques nationales d'emploi sont menées en cohérence avec les recommandations pour les GOPE.

Ces recommandations 2004/741/CE du Conseil soulignent que **le Luxembourg devrait en priorité** :

- « Améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises », en soutenant la création de « jeunes pousses » et en promouvant la formation commerciale en vue d'encourager d'autres sources de création d'emplois.
- « Attirer davantage de personnes sur le marché du travail et faire du travail une véritable option pour tous » :
  - ✓ élaborer une stratégie globale de vieillissement actif, consolider les récentes initiatives destinées à maintenir plus longtemps les travailleurs sur le marché du travail en réduisant résolument le recours aux régimes de retraite anticipée ;
  - ✓ promouvoir des solutions en faveur de l'emploi des personnes couvertes par le régime d'assurance-invalidité qui sont capables de travailler ;
  - ✓ améliorer les services permettant de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale, encourager la réinsertion professionnelle des femmes après une longue absence du marché du travail, adopter des mesures de lutte contre les causes des écarts de rémunération entre femmes et hommes.
- « Investir davantage et plus efficacement dans le capital humain, l'éducation et la formation tout au long de la vie »:
  - ✓ garantir une réelle application de la législation-cadre sur la formation continue afin de renforcer les mesures d'incitation en faveur de l'éducation et la formation tout au long de la vie et d'accroître la participation aux actions de formation, en particulier des personnes peu qualifiées ;
  - ✓ remanier l'ensemble du système d'apprentissage tout au long de la vie pour parvenir à une plus grande cohérence entre le système éducatif et les systèmes de formation et réduire les sorties précoces du système scolaire.

Rencontrer ces priorités constitue un des objectifs du PNR 2005-2008 que le Luxembourg a soumis à la Commission en novembre 2005, dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne recentrée sur la croissance et l'emploi. Dans les lignes qui suivent, nous ne nous livrons pas à un examen systématique des priorités détaillées ci-dessus et des réponses apportées par le Grand-Duché pour y faire face ; ceci sortirait du cadre que nous nous sommes fixé pour ce document. Nous présentons d'abord brièvement la façon dont le PNR luxembourgeois a été élaboré, son contenu et l'évaluation qui peut en être faite. Ensuite, nous mettons en avant ce que nous croyons constituer un ***défi*** pour les PNR et, plus globalement, pour la Stratégie de Lisbonne recentrée.

[1] *En juin 2006, le Conseil européen a adopté « « une nouvelle stratégie de l'UE, ambitieuse et globale, en faveur du développement durable » (Conclusions de la Présidence) ; celle-ci remplace donc la stratégie lancée à Göteborg en 2001.*

Formation du PNR au Grand-Duché

Au Luxembourg, c'est le Ministre de l'économie et du commerce extérieur qui est en charge de la coordination nationale du PNR. Il est assisté dans cette tâche par l'*Observatoire de la compétitivité*, qui a assuré la rédaction du projet de PNR et la coordination des travaux entre les ministères et instances compétents.

Toutefois, le débat sur les réformes structurelles à entreprendre avait déjà été amorcé avec la publication, fin 2004, du ***Rapport Fontagné*** sur la compétitivité de l'économie nationale qui avait établi un diagnostic de l'économie luxembourgeoise et proposé des pistes d'action.

Suite à cette publication, les discussions en vue de l'élaboration d'un programme de réforme ont débuté au sein du Comité de coordination tripartite fin 2004. Lors de réunions tripartites sur la compétitivité dans le courant du premier semestre 2005, les partenaires sociaux ont pris position sur le Rapport et ont identifié des domaines d'action prioritaires. Ces échanges ont permis de dégager des points de consensus sur des aspects essentiels à inclure dans le PNR pour améliorer la compétitivité. Ils ont également mis en lumière des points de désaccord touchant des domaines sensibles comme le salaire social minimum, l'indexation automatique des salaires, le financement des caisses de retraite ou l'ouverture de la fonction publique aux citoyens non luxembourgeois. Ces grands thèmes ont fait l'objet de recommandations du Professeur Fontagné, ainsi que d'avis argumentés des partenaires sociaux.

Conformément à la tradition tripartite nationale, la partie du PNR relative aux questions générales d'emploi a fait l'objet de discussions ; elle a ensuite été adoptée par le Comité permanent de l'emploi[2]. En ce qui concerne plus particulièrement les questions d'investissement accru dans le capital humain et d'amélioration de l'éducation et des compétences, la stratégie adoptée est le résultat d'un débat avec les partenaires sociaux au sein du Comité tripartite en charge de la formation professionnelle.

Le PNR luxembourgeois, finalement baptisé ***Plan national pour l'innovation et le plein emploi***, a été approuvé par la Chambre des Députés avant d'être transmis à la Commission européenne. La première partie du PNR porte sur les GOPE. La seconde, sur laquelle nous nous penchons maintenant, concerne les Lignes directrices pour les politiques d'emploi.

Contenu du PNR grand-ducal

Ne pouvant commenter ici l'ensemble des mesures relatives aux Lignes directrices pour l'emploi reprises dans le PNR luxembourgeois, nous passons brièvement en revue celles qui nous semblent les plus originales et les plus concrètes.

Dans le cadre de la Ligne directrice intitulée *« Favoriser une approche fondée sur le cycle de vie à l'égard du travail »*, le Gouvernement a notamment développé un nouveau concept de prise en charge d'enfants scolarisés en dehors des heures de classe avec de nouvelles modalités de financement : les **maisons relais**. L'objectif est de créer 5321 places réparties sur 44 maisons relais d'ici à 2008. Par ailleurs, en ce qui concerne les projets de création de crèches financées par les deniers publics, il est projeté d'augmenter les capacités d'accueil d'ici à 2007.

Pour ce qui est de la Ligne directrice *« 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 »*, on retiendra une proposition relative à l'**économie solidaire**. A partir de l'exercice budgétaire 2006, le Gouvernement entend redynamiser celle-ci en participant financièrement à la création et au développement d'initiatives en ce domaine. Parallèlement à cette aide, il propose d'instituer un groupe de travail interministériel chargé de soumettre des propositions de promotion de l'économie solidaire au Gouvernement. L'opportunité de créer une « mini-agence de promotion » de l'économie solidaire, chargée d'épauler le groupe de travail interministériel, sera examinée.

En ce qui concerne la Ligne directrice *« Accroître et améliorer l'investissement dans le capital humain »*, le Luxembourg compte mettre en place un concept de **validation des acquis de l'expérience** dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle ; il s'agit de prendre en compte l'ensemble des modes d'apprentissage, formels ou non. La loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg prévoit déjà la validation des acquis professionnels. Dans ce contexte, une coopération sera mise en place entre l'Université et le Gouvernement.

Conformément à la tradition tripartite nationale, la partie du PNR relative aux questions générales d'emploi a fait l'objet de discussions ; elle a ensuite été adoptée par le Comité permanent de l'emploi

[2] *Ce comité est présidé par le Ministre du travail et de l'emploi. Sont représentés dans ce comité : les Ministres compétents en matière de politique économique et de classes moyennes, d'éducation et de formation, de politique familiale et d'intégration ainsi que d'égalité des chances entre hommes et femmes.*

Le Gouvernement ayant remarqué à quel point la **réussite scolaire d'un élève** pouvait être liée à son statut social, à sa langue maternelle et à son sexe, il a également décidé de s'attaquer à cette problématique complexe. Un enseignement différencié des langues, des critères de promotion plus nuancés ainsi que des mesures plus poussées ont ainsi été mis en place. Les actions en faveur de l'intégration des enfants d'immigrés seront poursuivies. Des mesures afférentes (campagnes d'information et de sensibilisation des parents étrangers, cours en langue maternelle, intervention de médiateurs interculturels, révision de la politique éducative linguistique, y compris la mise en place de nouvelles filières francophones dans l'apprentissage) devraient faciliter l'accès, en bonne connaissance de cause, aux diverses voies de formation disponibles. Par des mesures concrètes comme la pédagogie de la deuxième chance, le suivi individualisé des jeunes en transition de l'école à la vie active, le tutorat, les classes de transition, les classes relais, les classes d'alphabétisation pour jeunes illettrés ou encore les mesures de repêchage et l'orientation, l'éducation nationale entend **prévenir le décrochage scolaire et réduire sensiblement le nombre de jeunes quittant l'école prématurément**.

En ce qui concerne la Ligne directrice *« Adapter les systèmes d'éducation et de formation aux nouveaux besoins en matière de compétences »*, il est prévu d'arrêter des **socles de compétences** à différents niveaux de l'enseignement primaire et secondaire. Au niveau de la formation linguistique (formation initiale et éducation des adultes), le repère proposé est le cadre européen commun de référence sur les langues. Dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle, la planification de la formation s'appuiera sur les principes de l'approche par compétences ainsi que sur une structure d'enseignement par modules.

Le projet de PNR luxembourgeois fut soumis à la **Chambre des Députés** pour approbation le 16 novembre 2005. Même si les débats ont rejoint les clivages traditionnels entre majorité et opposition et même si la couverture médiatique des discussions et de l'adoption du PNR a été relativement modeste, il n'est pas inutile de revenir sur quelques temps forts de ces débats pour mieux en comprendre la teneur.

La presse nationale a mentionné que le Ministre de l'économie, en charge du PNR, avait indiqué que le Gouvernement se trouvait dans un *« processus d'élaboration d'un plan plus vaste encore à peaufiner définitivement »*. Les journaux ont encore précisé que bon nombre de députés s'étaient plaints d'un document trop vague à leurs yeux, ne prenant pas en compte tous les paramètres proposés autant par les commissions parlementaires que par les organisations syndicales ou encore la société civile.

Du côté des partis de la majorité, le président des socialistes du LSAP, par la voix de son représentant, s'est focalisé sur les mesures relevant de la première partie du plan et a regretté que le Gouvernement ne soit pas parvenu à faire du PNR un véritable pacte fédérateur touchant tous les pans de la société. Quant aux chrétiens démocrates du CSV, ils ont accordé leur confiance au Gouvernement. Leur représentant a plaidé en faveur du maintien, de la revalorisation et de la modernisation de l'actuel modèle social luxembourgeois, et a signalé que le pays avait encore *« du pain sur la planche »* pour atteindre les objectifs de Lisbonne.

Bon nombre des mesures et réformes présentées par le Grand-Duché sont imprécises quant aux conditions de leur mise en œuvre, ce qui ne permet donc pas toujours d'évaluer leur portée exacte

Et qu'en a-t-il été des réactions de l'opposition ? Les Verts de Déi Gréng ont déclaré voir apparaître les premières fissures au niveau social ainsi qu'au plan environnemental, et ont déploré que le plan du Gouvernement ne soit pas convaincant. Le représentant du parti ADR a indiqué que le PNR offrait *« un bon cadre de discussion, plein de bonnes intentions »*. Il l'a toutefois jugé *« trop vague pour apaiser les inquiétudes des citoyens concernant l'avenir »*, notamment en matière de retraites. Enfin, le représentant des libéraux du DP a estimé que *« les mesures reprises dans le PNR ne répondaient pas suffisamment aux défis qui sont à relever »*. Le groupe DP a introduit une motion invitant le Gouvernement à adopter diverses modifications de son document initial. La motion, qui fut rejetée, portait sur les regrets du DP concernant le manque d'une approche intégrée de développement durable.

Les débats ont finalement très peu porté sur la partie du plan relative aux questions d'emploi.

Brève évaluation du PNR luxembourgeois

Dans son choix de mesures nouvelles ou de réformes reprises dans son PNR, le Gouvernement s'est largement appuyé sur des évaluations ou des avis préalables. Cette approche est d'autant plus louable que **le Luxembourg a longtemps manqué d'une culture de l'évaluation de ses mesures en matière d'emploi**, comme le reconnaît d'ailleurs explicitement le PNR lorsqu'il indique : *« Dans le passé, les politiques de l'emploi ont souvent été le reflet d'une approche exclusivement curative tendant à endiguer les symptômes d'un problème constaté sans s'interroger sur les causes de ce dernier et de réagir à ce niveau »*.

Ceci étant dit, bon nombre des mesures et réformes présentées par le Grand-Duché sont imprécises quant aux conditions de leur mise en œuvre, ce qui ne permet donc

pas toujours d'évaluer leur portée exacte. Dans son évaluation du PNR luxembourgeois, la **Commission européenne** a sans surprise confirmé ce constat : *« Dans une large proportion, les mesures présentées sont (…) à l'état de projets ou constituent des manifestations d'intention du Gouvernement »*. Et d'ajouter : *« (…) les mesures présentées restent souvent peu concrètes et leur continuité par rapport aux plans nationaux d'action pour l'emploi et pour l'inclusion sociale antérieurs n'est pas clairement établie »*.

Le PNR met le doigt sur le problème des **coordinations** et des **collaborations entre acteurs** impliqués dans les dispositions et mesures diverses. Ceci révèle soit que des collaborations ou des coordinations n'ont pas été mises en place assez tôt, soit que l'on a tiré les leçons du passé et que l'on propose à juste titre des collaborations diverses dans le cadre des mesures prévues.

Signalons encore que l'implication directe des partenaires sociaux est prévue dans différentes dispositions. **La gouvernance est** en effet **très développée au Luxembourg**. Sur ce point, la Commission a d'ailleurs décerné une bonne note au pays en précisant dans son évaluation : *« Les initiatives prises pour assurer des procédures de consultation et garantir l'appropriation du document ont été significatives. Le programme a fait l'objet d'une importante concertation entre Gouvernement, Parlement et partenaires sociaux. Ces derniers seront directement impliqués dans la mise en oeuvre du programme. »*

La Commission a relevé que les points forts du programme sont les initiatives en matière de gestion prévisionnelle des emplois, d'activation des demandeurs d'emploi et de certification des compétences. Elle a ajouté que, dans le domaine de l'emploi, le Luxembourg devait porter plus d'attention à la question de la situation des travailleurs âgés et à celle du statut des travailleurs handicapés.

Un défi pour conclure ...

Comme nous l'avons déjà souligné, lorsqu'en mars 2005 les Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UE avaient décidé de *recentrer* la Stratégie de Lisbonne sur la croissance et l'emploi, ils avaient par ailleurs déclaré que *« la politique d'inclusion sociale (devait) être poursuivie par l'Union et les Etats membres avec son approche multidimensionnelle »*. Les dirigeants européens avaient également réaffirmé l'importance pour l'UE de s'engager dans une *Stratégie de développement durable*, articulée autour des quatre axes essentiels de la Stratégie originelle de Lisbonne lancée en mars 2000 – la croissance et l'emploi, bien sûr, mais également le social et l'environnement. En 2006, ils ont à nouveau réitéré ces messages importants.

Il serait **erroné** de ne prendre en compte la dimension sociale que si elle permet de « nourrir » la Stratégie recentrée. Certes, sans croissance et sans emploi, il n'est pas possible de financer une bonne protection sociale. Mais croissance et emploi ne vont pas automatiquement de pair avec protection sociale et inclusion sociale. Il importe de faire en sorte que les fruits de la croissance aillent également à celles et ceux qui ne peuvent pas (ou ne peuvent plus) travailler. Il s'agit aussi que les nouveaux emplois créés soient de qualité et permettent à celles et ceux qui les occupent de vivre décemment. Enfin, il s'agit que la cohésion sociale reste un **objectif-clé** de l'Union ; un objectif qui ne soit pas purement formel, mais constitue réellement une **priorité politique** au niveau des Etats et au niveau communautaire.

Dans le cadre de cette Stratégie de Lisbonne recentrée, organisée autour des PNR et du Programme communautaire de Lisbonne[3], il convient donc maintenant de **développer les moyens et les voies les plus appropriés** pour que le social continue à se développer et à se renforcer dans ses différentes composantes, et pour qu'il nourrisse et soit en retour nourri par la croissance et l'emploi.

Il faut donc maintenir pleinement la dimension sociale tant dans les préoccupations nationales que communautaires. Au niveau national (ainsi qu'aux niveaux régional et/ou local selon les spécificités nationales de chaque Etat membre), il s'agit que les Rapports stratégiques nationaux sur la protection sociale et l'inclusion sociale que les pays soumettront à la Commission en septembre 2006 soient ambitieux, et il s'agit que les PNR se fassent également l'écho de ces ambitions sociales. Et au niveau européen, pour que les messages sociaux soient réellement entendus -aussi cohérents, crédibles et intégrés soient-il, grâce entre autres au « streamlining »-, il faudra qu'ils trouvent les voies les plus appropriées pour leur permettre de retenir l'attention au plus haut niveau. Il est essentiel qu'à chacun de leurs Sommets annuels de printemps, les Chefs d'Etat et de Gouvernement puissent faire le point non seulement sur les progrès réalisés en matière d'emploi et de croissance (Stratégie de Lisbonne recentrée), mais également sur ceux effectués au niveau des autres dimensions-clés que constituent la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la protection sociale et l'environnement.

Le Grand-Duché, avec sa forte tradition sociale et son profond engagement européen, **a un rôle important à jouer dans ce domaine.**

Il s'agit que les Rapports stratégiques nationaux sur la protection sociale et l'inclusion sociale que les pays soumettront à la Commission en septembre 2006 soient ambitieux, et il s'agit que les PNR se fassent l'écho de ces ambitions sociales

[3] *Comme indiqué ci-dessus, ce programme communautaire détermine les mesures à adopter au niveau UE pour compléter les actions engagées à l'échelon national, régional et local.*

Sources

- Recommandation du Conseil du 14 octobre 2004 concernant la mise en œuvre des politiques de l'emploi des Etats membres (2004/741/CE).

- Décision du Conseil du 12 juillet 2005 relative aux Lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres (2005/600/CE).

- Plan national pour l'innovation et le plein emploi. Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg 2005. Rapport du Grand-Duché de Luxembourg à l'UE. (Pour le consulter : www.eco.public.lu/)

- *Passons à la vitesse supérieure - Le nouveau partenariat pour la croissance et l'emploi*, Rapport annuel de la Commission européenne 2006 sur la croissance et l'emploi.

- *La charrue avant les bœufs,* Le Quotidien indépendant luxembourgeois, 17 novembre 2005, p.2.

- *Pleins feux sur la recherche*, La Voix du Luxembourg, 17 novembre 2005, p.3.

- *Esprit, es-tu là ?*, Le Jeudi, 17 novembre 2005, p.19.

- A.B. Atkinson, B. Cantillon, E. Marlier et B. Nolan (2005), *Taking forward the EU Social Inclusion Process,* An independent Report commissioned by the Luxembourg Presidency of the Council of the European Union. (Disponible sur: http://www.ceps.lu/eu2005_lu/inclusion/)

POPULATION & EMPLOI

CEPS/INSTEAD
B.P. 48
L-4501 Differdange
Tél. : 58 58 55-513
e-mail : isabelle.bouvy@ceps.lu
http:// www.ceps.lu

Editeur : CEPS/INSTEAD ID : 01-06-0255-E

ISSN 1813-5064