

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 12 juillet 2011

**concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2011 et portant avis du Conseil
concernant le programme de stabilité actualisé du Luxembourg pour la période 2011-2014**

(2011/C 210/02)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 121, paragraphe 2, et son article 148, paragraphe 4,

vu le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques ⁽¹⁾, et notamment son article 5, paragraphe 3,

vu la recommandation de la Commission européenne,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

après consultation du comité économique et financier,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 26 mars 2010, le Conseil européen a approuvé la proposition de la Commission de lancer la stratégie Europe 2020, une nouvelle stratégie pour la croissance et l'emploi fondée sur une coordination renforcée des politiques économiques, qui portera avant tout sur les principaux domaines dans lesquels des mesures doivent être prises pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.
- (2) Le 13 juillet 2010, le Conseil a adopté une recommandation relative aux grandes orientations des politiques économiques des États membres et de l'Union (2010-2014) et, le 21 octobre 2010, une décision relative aux Lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres ⁽²⁾, qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États membres ont été invités à tenir compte des lignes directrices intégrées dans leur politique nationale en matière d'économie et d'emploi.
- (3) Le 12 janvier 2011, la Commission a adopté le premier examen annuel de la croissance, qui consacre l'avènement d'un nouveau cycle de gouvernance économique dans l'Union et marque le début du premier semestre européen de la coordination en amont et intégrée des politiques, ancrée dans la stratégie Europe 2020.

- (4) Le 25 mars 2011, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant l'assainissement budgétaire et les réformes structurelles (conformément aux conclusions du Conseil des 15 février et 7 mars 2011 et à la suite de l'examen annuel de la croissance effectué par la Commission). Il a souligné qu'il fallait s'attacher en priorité à rétablir des situations budgétaires saines ainsi que la viabilité budgétaire, à réduire le chômage par des réformes du marché du travail et à déployer de nouveaux efforts afin de renforcer la croissance. Il a demandé aux États membres de traduire ces priorités en mesures concrètes, à inclure dans leur programme de stabilité ou de convergence et dans leur programme national de réforme.
- (5) Le 25 mars 2011, le Conseil européen a également invité les États membres participant au pacte pour l'euro plus à présenter leurs engagements en temps voulu pour qu'ils soient inclus dans leur programme de stabilité ou de convergence et dans leur programme national de réforme.
- (6) Le 29 avril 2011, le Luxembourg a présenté la version actualisée 2011 de son programme de stabilité, qui couvre la période 2011-2014, et son programme national de réforme pour 2011. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (7) Étant donné le poids exceptionnel du secteur financier dans son économie, le Luxembourg a surmonté la crise économique et financière relativement bien. Après un recul du PIB réel de 3,6 % en 2009, l'économie s'est rapidement redressée en 2010. Le PIB a ainsi progressé de 3,5 % environ, sous l'effet de l'augmentation des dépenses publiques décidée par le gouvernement dans le cadre du plan européen pour la relance économique et d'une forte augmentation des exportations nettes. L'emploi a bien résisté, en partie grâce à un recours important à des dispositifs de travail à temps réduit, encouragé par les autorités. Le chômage a commencé à augmenter début 2008 et s'est globalement stabilisé aux alentours de 6 %, ce qui représente un niveau historiquement élevé pour le Luxembourg. En dépit de la récession, les finances publiques du Luxembourg sont relativement saines (déficit de 1,7 % et dette brute de 18,4 % en 2010), grâce à une situation de départ extrêmement favorable.
- (8) Sur la base de l'évaluation du programme de stabilité actualisé effectuée conformément au règlement (CE) n° 1466/97, le Conseil considère que le scénario macroéconomique sur lequel se fondent les projections budgétaires est un peu prudent en comparaison des prévisions établies au printemps 2011 par les services de la

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Maintenues en 2011 par la décision 2011/308/UE du Conseil du 19 mai 2011 relative aux Lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (JO L 138 du 26.5.2011, p. 56).

- Commission. Le programme de stabilité fixe, pour 2011, l'objectif d'un déficit de 1 %, ce qui est conforme aux prévisions du printemps des services de la Commission. Le programme de stabilité prévoit, à politiques inchangées, une détérioration du déficit nominal, qui s'établirait à 1,5 % du PIB en 2012, avant une amélioration progressive qui le ramènerait à 0,8 % en 2014. Les prévisions des services de la Commission, basées sur un scénario macroéconomique plus favorable et prévoyant une augmentation plus lente des dépenses, sont légèrement plus optimistes puisqu'elles tablent sur un déficit de 1,1 % du PIB en 2012. Le programme de stabilité ne prévoit pas la réalisation, sur la période qu'il couvre (2011–2014), de l'objectif à moyen terme (ci-après dénommé «OMT»), défini comme un excédent structurel de 0,5 % du PIB. Il prévoit, au contraire, que le solde structurel (tel que recalculé par les services de la Commission selon la méthode commune, sur la base des informations contenues dans le programme de stabilité) devrait se détériorer progressivement, passant d'un excédent de 0,3 % en 2011 à un déficit de 0,8 % en 2014.
- (9) Les finances publiques luxembourgeoises pourraient profiter d'une croissance du PIB censée rester vigoureuse pour améliorer encore son solde structurel dans la perspective d'atteindre son OMT dès 2012. Cela procurerait au Luxembourg une marge de sécurité en cas de retournement économique futur, et l'aiderait à améliorer la viabilité à long terme de ses finances publiques. En outre, compte tenu de l'impact estimé des passifs implicites liés au vieillissement démographique, le pays aurait avantage à définir un OMT plus ambitieux.
- (10) Selon la dernière évaluation de la Commission, le risque relatif à la viabilité à long terme des finances publiques paraît moyen. L'augmentation des dépenses publiques liées à l'âge que connaîtra le Luxembourg dans les décennies à venir sera la plus forte de l'Union. Le financement à court terme du système de retraite est actuellement facilité par le faible rapport de dépendance démographique et il repose en partie sur les cotisations versées par la population relativement jeune des travailleurs frontaliers. À l'avenir, ces deux facteurs vont cependant s'inverser, et le coût des retraites devrait fortement augmenter. Même si le gouvernement a accumulé des actifs importants, et même si les réserves de pension sont encore en augmentation, cela ne suffira pas à assurer la viabilité du système. En outre, le taux d'emploi des travailleurs plus âgés (de 55 à 64 ans), qui était de 38,2 % en 2009, est l'un des plus faibles de l'Union (la moyenne de l'Union se situe à 46 %). Si l'âge légal de départ à la retraite est, en principe, de 65 ans, le système luxembourgeois de retraite permet souvent de partir plus tôt, quasiment sans réduction du montant de la pension, qui est, en outre, comparativement élevé. En conséquence, l'âge moyen de départ à la retraite est de 59,4 ans, ce qui alourdit les coûts du système de retraite. Dans son projet de réforme de ce système, le gouvernement prévoit d'instaurer un nouveau modèle incitant les travailleurs à rester plus longtemps dans la vie active sur une base volontaire. Cela améliorerait le rapport de dépendance démographique du système de retraite. Toutefois, ce modèle ne concernerait que les nouveaux retraités et ne s'appliquerait qu'à la partie de la carrière située après l'entrée en vigueur de la réforme, si bien que celle-ci ne produirait tous ses effets que dans 40 ans.
- (11) La compétitivité-coût et la compétitivité-prix du Luxembourg se sont fortement détériorées depuis le début de la dernière décennie. Cela s'explique par l'évolution tant des salaires que de la productivité. Sur la période 2000-2010, les coûts salariaux unitaires ont augmenté près d'une fois et demie plus vite au Luxembourg que dans la moyenne de l'UE-15 et plus de cinq fois plus vite qu'en Allemagne. Le gouvernement et les syndicats ont convenu de reporter l'application du mécanisme d'indexation automatique des salaires du printemps au mois d'octobre 2011, ce qui permettra de modérer fortement la croissance des salaires réels en 2011. Une décision doit encore être prise concernant le seuil suivant. Compte tenu des perspectives actuelles en matière d'inflation, la prochaine indexation automatique pourrait tomber au printemps 2012 déjà, ce qui annulerait les gains de compétitivité-coût réalisés précédemment.
- (12) En dépit d'une croissance de l'emploi historiquement élevée, le taux d'emploi de la population résidente est plus faible que la moyenne de l'Union, notamment dans le cas des travailleurs les plus jeunes et les plus âgés. Au cours des dernières années, la création d'emplois a essentiellement profité aux non-résidents. Même si sa hausse, depuis 2008, est liée à la récession, le chômage au Luxembourg tend à devenir de plus en plus structurel, comme en témoigne le fait que, durant les années de croissance qui ont précédé la crise, une croissance de l'emploi d'environ 4 % par an était nécessaire pour faire reculer le taux de chômage de manière marginale. Le chômage des jeunes est relativement élevé, puisqu'il atteignait 16,1 % en 2010, contre 6 % pour le total de la population active. Le taux de chômage est fortement lié au niveau d'études. Les jeunes résidents sont confrontés à une concurrence aigüe pour les postes disponibles de la part de non-résidents souvent autant, sinon plus, qualifiés qu'eux.
- (13) Le gouvernement a annoncé une série d'engagements dans le cadre du pacte pour l'euro plus. Ces engagements couvrent les quatre domaines du pacte. Sur le plan budgétaire, le gouvernement a approuvé les grandes lignes d'une réforme du système de retraite et s'engage à finaliser celle-ci pour fin 2011. Pour renforcer la stabilité financière, les mesures mettent l'accent sur un renforcement important de la résistance du secteur financier par la régulation et la surveillance aux niveaux européen et international, parallèlement à une poursuite des efforts engagés pour diversifier la structure de l'économie luxembourgeoise. Dans le domaine de l'emploi, les mesures visent essentiellement à renforcer l'efficacité des politiques actives pour l'emploi (réforme de l'Administration de l'emploi) et à promouvoir l'apprentissage tout au long de la vie dans le secteur privé, par un relèvement du taux de cofinancement par l'État. En matière de compétitivité, les mesures incluent le report de l'indexation des salaires du printemps 2011 (tel que voulu le système d'indexation automatique) à octobre 2011 et l'engagement de négocier avec les partenaires sociaux semblable report pour 2012. Le gouvernement s'est également engagé à améliorer l'environnement des entreprises par des simplifications administratives et une amélioration des infrastructures. Ces engagements s'inscrivent dans le droit fil de la politique de réforme plus globale décrite dans le programme de stabilité et le programme national de réforme et ils répondent aux défis qui se posent en ce

qui concerne les retraites, la compétitivité, l'emploi (en particulier des jeunes et des seniors) et le secteur financier. Certaines des réformes proposées ne sont cependant pas suffisamment détaillées. Les engagements pris au titre du pacte pour l'euro plus ont été évalués et pris en considération dans les recommandations.

(14) La Commission a évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme, y compris les engagements pris par le Luxembourg dans le cadre du pacte pour l'euro plus. Elle a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socio-économique viable au Luxembourg, mais aussi de leur conformité avec les règles et orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique générale de l'Union par la contribution de l'Union aux futures décisions nationales. À la lumière de cette évaluation, la Commission considère qu'une réduction plus ambitieuse du déficit devrait être possible en 2011, compte tenu du caractère favorable des perspectives macroéconomiques, et qu'un effort budgétaire plus important permettrait au Luxembourg d'atteindre son OMT en 2012. Des mesures supplémentaires devraient aussi être prises pour réformer le système de retraite et promouvoir le vieillissement actif, pour renforcer la compétitivité et pour faciliter l'accès des jeunes à l'emploi.

(15) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné la version actualisée 2011 du programme de stabilité du Luxembourg, et les recommandations figurant aux points 1) et 2) ci-dessous, en particulier, reflètent son avis⁽¹⁾. Compte tenu des conclusions du Conseil européen du 25 mars 2011, le Conseil a examiné le programme national de réforme du Luxembourg,

RECOMMANDE que le Luxembourg s'attache, au cours de la période 2011-2012, à:

1. profiter de l'amélioration de la conjoncture, renforcer l'effort budgétaire et utiliser les recettes supplémentaires inattendues afin de réduire davantage son déficit nominal et d'atteindre son objectif à moyen terme en 2012;
2. proposer et mettre en œuvre une vaste réforme du système de retraite afin d'en garantir la viabilité à long terme, en commençant par des mesures de nature à accroître le taux de participation des travailleurs plus âgés, notamment en décourageant les départs anticipés à la retraite. Afin d'augmenter l'âge effectif du départ à la retraite, des mesures telles que la liaison de l'âge légal de départ à la retraite à l'espérance de vie pourraient être envisagées;
3. prendre des mesures pour réformer, en consultation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, le système de négociation et d'indexation des salaires, afin d'assurer que la croissance des salaires reflète mieux l'évolution de la productivité du travail et de la compétitivité;
4. prendre des mesures pour réduire le chômage des jeunes et notamment renforcer les mesures d'éducation et de formation visant à mieux faire correspondre les qualifications des jeunes à la demande du marché du travail.

Fait à Bruxelles, le 12 juillet 2011.

Par le Conseil

Le président

J. VINCENT-ROSTOWSKI

⁽¹⁾ Comme prévu à l'article 5, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1466/97.