

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

TO,CC,CG/pk

Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire

et

Commission des Finances et du Budget

et

Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

Procès-verbal de la réunion du 28 juin 2011

ORDRE DU JOUR :

1. Entrevue avec Monsieur le Ministre des Finances au sujet des recommandations faites par la Commission européenne aux Etats-membres dans le cadre du semestre européen
2. Adoption des projets de procès-verbaux des 18 et 24 mai 2011 et du 10 juin 2011

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. André Bauler, M. Alex Bodry, M. Félix Eischen, M. Claude Haagen, M. Jacques-Yves Henckes, M. Marcel Oberweis en remplacement de M. Robert Weber, membres de la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire

M. François Bausch, M. Xavier Bettel, M. Fernand Boden, M. Alex Bodry, M. Gast Gibéryen, M. Norbert Hauptert, M. Lucien Lux, M. Roger Negri, M. Gilles Roth, M. Lucien Thiel, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Finances et du Budget

Mme Diane Adehm, Mme Anne Brasseur, M. Félix Braz, M. Lucien Clement, M. Félix Eischen, M. Fernand Etgen, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Lucien Lux, M. Marcel Oberweis en remplacement de M. Robert Weber, M. Michel Wolter, membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

M. Luc Frieden, Ministre des Finances

M. Georges Heinrich, Directeur du Trésor

Mme Carole Closener, de l'administration parlementaire

Excusés : Mme Claudia Dall'Agnol, M. Henri Kox, M. Marc Lies, M. Claude Meisch, Mme Lydia Mutsch, M. Marc Spautz, M. Robert Weber, membres de la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire

M. Claude Meisch, membre de la Commission des Finances et du Budget

Mme Lydia Mutsch, M. Robert Weber, membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire
M. Michel Wolter, Président de la Commission des Finances et du Budget
Mme Anne Brasseur, Président de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

*

1. Entrevue avec Monsieur le Ministre des Finances au sujet des recommandations faites par la Commission européenne aux Etats-membres dans le cadre du semestre européen

Cette entrevue s'inscrit dans la suite des réunions du 17 février et du 29 avril 2011. La première réunion avait pour objet un échange de vues avec M. le Ministre des Finances sur les implications du "semestre européen". Au cours de la réunion du 29 avril, M. le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur avait exposé la version finale du Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre de la stratégie Europe 2020 (PNR 2020), et M. le Ministre des Finances avait présenté les objectifs budgétaires pour la période 2011-2014.

Suite à l'approbation par le Conseil de Gouvernement du PNR 2020 et de la « 12^e Actualisation du Programme de stabilité et de croissance du Grand-Duché de Luxembourg pour la période 2011-2014 », les deux documents ont été transmis à la Commission européenne. Début juin, la Commission a adopté une série de recommandations pour chacun des 27 Etats membres (plus une pour l'ensemble de la zone euro) afin de les aider à renforcer leurs politiques économiques et sociales, de manière à atteindre les objectifs souhaités en matière de croissance, d'emploi et de finances publiques. Ces recommandations ont été débattues puis entérinées par le Conseil européen des 23 et 24 juin 2011, après discussion notamment au sein des Conseils ECOFIN (Affaires économiques et financières) et EPSCO (Emploi, politique sociale, santé et consommateurs). Les députés présents reçoivent une copie papier des recommandations émises par le Conseil à l'égard du Luxembourg (cf. Annexe). La version française de ce document sera communiquée dès qu'elle sera disponible.

Sous le paragraphe (8) du document, on peut lire que le Conseil considère que le scénario macroéconomique sur lequel se fondent les projections budgétaires est prudent en comparaison avec les prévisions établies au printemps 2011 par les services de la Commission. Il estime que 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 Conseil note que le programme ne prévoit pas la réalisation, sur la période qu'il couvre (2011-2014), de l'objectif à moyen terme (ci-après «OMT»), défini comme un excédent structurel de 0,5% du PIB.

Dans le paragraphe (9), le Conseil note que le Luxembourg pourrait profiter d'une croissance du PIB censée rester vigoureuse pour améliorer son solde structurel dans la perspective d'atteindre son OMT dès 2012. Cela lui procurerait 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 conclusion, le Conseil recommande que le Luxembourg s'attache, au cours de la période 2011-2012, à:

- (1) profiter de l'amélioration de la conjoncture pour renforcer son effort budgétaire, afin de réduire davantage son déficit nominal et d'atteindre son OMT 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 et en liant l'âge légal de départ à la retraite à l'espérance de vie;
- (3) réformer, en consultation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, le système de fixation des salaires, afin d'assurer que leur croissance 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 leurs qualifications à la demande du marché du travail.

M. le Ministre signale que ces recommandations, qui correspondent aux intentions du Gouvernement, ont été analysées et discutées en Conseil de Gouvernement. Les recommandations sont globalement en ligne avec celles émises à l'adresse des autres Etats membres. Le Gouvernement estime que la réalisation de la 1^{ère} recommandation (atteinte de l'OMT en 2012) dans le délai imparti sera difficile. Aussi propose-t-il d'effectuer une « revue à mi-parcours », c'est-à-dire une évaluation de la situation des finances publiques en 2012 avec, en cas de besoin, la spécification de mesures de consolidation budgétaire additionnelles en vue de réaliser l'objectif affiché d'un retour à l'équilibre en 2014 au niveau de l'administration publique.

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- Les membres de la Commission estiment utile de prendre connaissance des recommandations faites aux autres Etats membres, afin d'évaluer la position du Luxembourg.
- D'après M. le Ministre, le scénario macroéconomique retenu pour l'actualisation du programme de stabilité ne peut être qualifié de « prudent », dans la mesure où il tient compte de la vulnérabilité et de la volatilité de l'économie luxembourgeoise.
- L'objectif du Gouvernement d'atteindre l'équilibre budgétaire en 2014 se différencie de l'OMT, qui définit le surplus nécessaire pour faire face aux besoins de financement. Si le Gouvernement raisonne en solde nominal, l'OMT est basé sur un solde structurel (comparable à l'« output gap ») qui est non-observable.
- Les données de la Commission européenne jusqu'en 2010 sont basées sur les statistiques fournies par Statec à Eurostat. Les données relatives au 1^{er} trimestre 2011 sont celles indiquées dans la notification de déficit du 1^{er} avril. Par conséquent les données jusqu'au 31 mars 2011 de la Commission et du Gouvernement sont identiques. Les divergences entre les prévisions réalisées par le Gouvernement et la Commission européenne s'expliquent par l'utilisation de méthodes de calcul différentes.

- Il est précisé que le document SEC(2011) 724 final, qui contient certes une analyse plus détaillée, est un document de travail des services de la Commission européenne. Ce document n'a pas reçu l'aval du Conseil.
- Le document annexé établit une liste de recommandations, qui ne présentent pas de caractère contraignant. Il est rappelé que l'objectif du Semestre européen est de mieux coordonner les politiques budgétaire et économique. Cette amélioration peut être obtenue moyennant la prise en compte et la mise en œuvre des recommandations. Le non-respect des recommandations n'est pas sanctionné, un tel mécanisme de sanctions n'existant pas à l'heure actuelle.

*

M. le Ministre et les membres de la Commission conviennent d'organiser, lors de la semaine du 11 au 15 juillet 2011, un débat de consultation sur l'actualisation du programme de stabilité et le PNR 2020 ainsi que les recommandations du Conseil européen.

2. Adoption des projets de procès-verbaux des 18 et 24 mai 2011 et du 10 juin 2011

Les projets de procès-verbaux des 18 et 24 mai 2011 et du 10 juin 2011 sont approuvés.

Luxembourg, le 28 juin 2011

La secrétaire,
Carole Closener

Le Président de la Commission de l'Economie, du
Commerce extérieur et de l'Economie solidaire,
Alex Bodry

Le Président de la Commission des Finances et du
Budget,
Michel Wolter

Le Président de la Commission du Contrôle de
l'exécution budgétaire,
Anne Brasseur

Annexe:

Council of the European Union: Council Recommendation on the National Reform Programme 2011 of Luxembourg and delivering a Council opinion on the updated Stability Programme of Luxembourg, 2011-2014



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 22 June 2011
(OR. en)**

**11321/1/11
REV 1 (en, fr, de)**

**UEM 137
ECOFIN 357
SOC 505
COMPET 267
ENV 480
EDUC 147
RECH 183
ENER 184**

LEGISLATIVE ACTS AND OTHER INSTRUMENTS

Subject: COUNCIL RECOMMENDATION on the National Reform
Programme 2011 of Luxembourg and delivering a Council opinion on
the updated Stability Programme of Luxembourg, 2011-2014

COUNCIL RECOMMENDATION

of

**on the National Reform Programme 2011 of Luxembourg
and delivering a Council opinion
on the updated Stability Programme of Luxembourg, 2011-2014**

THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty on the Functioning of the European Union, and in particular Articles 121(2) and 148(4) thereof,

Having regard to Council Regulation (EC) No 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies¹, and in particular Article 5(3) thereof,

Having regard to the recommendation of the European Commission,

Having regard to the conclusions of the European Council,

Having regard to the opinion of the Employment Committee,

After consulting the Economic and Financial Committee,

¹ OJ L 209, 2.8.1997, p. 1.

Whereas:

- (1) On 26 March 2010, the European Council agreed to the Commission's proposal to launch a new strategy for jobs and growth, Europe 2020, based on enhanced coordination of economic policies, which will focus on the key areas where action is needed to boost Europe's potential for sustainable growth and competitiveness.
- (2) On 13 July 2010, the Council adopted a recommendation on the broad guidelines for the economic policies of the Member States and the Union (2010 to 2014) and, on 21 October 2010, adopted a decision on guidelines for the employment policies of the Member States¹, which together form the "integrated guidelines". Member States were invited to take the integrated guidelines into account in their national economic and employment policies.
- (3) On 12 January 2011, the Commission adopted the first Annual Growth Survey, marking the start of a new cycle of economic governance in the EU and the first European semester of ex-ante and integrated policy coordination, which is anchored in the Europe 2020 strategy.

¹ Maintained for 2011 by Council Decision 2011/308/EU of 19 May 2011 on guidelines for the employment policies of the Member States (OJ L 138, 26.5.2011, p. 56).

- (4) On 25 March 2011, the European Council endorsed the priorities for fiscal consolidation and structural reform (in line with the Council's conclusions of 15 February and 7 March 2011 and further to the Commission's Annual Growth Survey). It underscored the need to give priority to restoring sound budgets and fiscal sustainability, reducing unemployment through labour market reforms and making new efforts to enhance growth. It requested Member States to translate these priorities into concrete measures to be included in their Stability or Convergence Programmes and National Reform Programmes.
- (5) On 25 March 2011, the European Council also invited the Member States participating in the Euro Plus Pact to present their commitments in time to be included in their Stability or Convergence Programmes and their National Reform Programmes.
- (6) On 29 April 2011, Luxembourg submitted its 2011 Stability Programme update covering the period 2011-2014 and its 2011 National Reform Programme. In order to take account of the interlinkages, the two programmes have been assessed at the same time.

- (7) Considering the exceptional weight of the financial sector in the economy, Luxembourg has withstood the financial and economic crisis relatively well. After real GDP fell by 3,6 % in 2009 the economy recovered quickly in 2010. GDP expanded by about 3,5 %, boosted by an increase in public spending decided by the Government as part of the European Economic Recovery Programme, and by a strong increase in net exports. Employment remained resilient, partly due to a sizable recourse to short-time working arrangements, encouraged by the authorities. Unemployment began to rise from the beginning of 2008 on and broadly stabilised at about 6 %, a level which is historically high in Luxembourg. Despite the recession, public finances in Luxembourg are relatively sound (a deficit of 1,7 % and gross debt of 18,4 % in 2010), thanks to a very favourable starting position.

- (8) Based on the assessment of the updated Stability Programme pursuant to Regulation (EC) No 1466/97, the Council is of the opinion that the macroeconomic scenario underpinning the budgetary projections is slightly cautious when compared with the Commission services 2011 spring forecast. According to the Stability Programme, the target for 2011 is a deficit of 1,0 %, which is in line with the Commission services spring forecast. The Stability Programme, under an unchanged policy scenario, projects a deterioration of the headline deficit in 2012 to 1,5 % of GDP before it improves gradually again to 0,8 % of GDP by 2014. The Commission services' forecast is slightly more optimistic projecting a deficit of 1,1 % of GDP in 2012, based on a more favourable macro-economic scenario and a slower increase in expenditure. The Stability Programme does not foresee the achievement of the medium-term objective (MTO), which is defined as a structural surplus of 0,5 % of GDP, within the 2011-2014 programming period. On the contrary, the structural balance (recalculated by Commission services based on the information in the Stability Programme, following the commonly agreed methodology) is expected to deteriorate gradually from a 0,3 % surplus in 2011 to a 0,8 % deficit in 2014.
- (9) With GDP growth projected to remain robust, Luxembourg's public finances could benefit from a further improvement of the structural balance with a view to achieving the MTO already in 2012. This would provide Luxembourg with a safety margin against a possible future economic downturn and help improve long-term sustainability of public finances. Additionally, in the light of the estimated impact of the implicit liabilities related to population ageing, the country would benefit from having a more ambitious MTO.

- (10) According to the Commission's latest assessment, the risks with regards to long term sustainability of public finances appear to be medium. The increase in age-related public expenditure in Luxembourg in coming decades is projected to be the strongest in the EU. The short-term financing of the pension system is currently supported by a low old-age dependency ratio and depends in part on the contributions paid by the relatively young population of cross-border workers. In future, both factors will reverse and pension costs are anticipated to increase substantially. Although the government has accumulated sizeable assets and pension reserves are still growing, these will not be sufficient to ensure the sustainability of the system. In addition, the employment rate of older workers (age 55-64) at 38,2 % (2009) is one of the lowest in the EU (EU average: 46 %). While the statutory retirement age is in principle 65 years, the Luxembourg pension system often allows retiring earlier with virtually no reduction in the pension level, which is, moreover, comparatively high. As a result, the average age of withdrawal from the labour market is 59,4 years, which weighs on the costs of the pension system. The government's plans for a pension reform foresee a new model aimed at keeping jobholders in work longer on a voluntary basis. This would improve the dependency ratio of the pension system. However, this mechanism would only concern new pensioners and only apply to the part of the career situated after the entry into force of the reform, so it would only produce its full effect in 40 years.

- (11) The price and cost competitiveness of Luxembourg has deteriorated substantially since the beginning of the last decade. This is due to developments both in wages and productivity. Over the period 2000-2010, unit labour costs rose about one and a half times faster in Luxembourg than on average in the EU-15, and more than five times faster than in Germany. Given the agreement between the government and the trade unions to postpone, from spring to October 2011, the application of the automatic wage indexation mechanism, there will be a substantial moderation of real wage growth in 2011. A decision has yet to be taken concerning the subsequent threshold. Given the current inflation outlook the next automatic indexation could fall already in spring 2012, thus wiping out the earlier gains in cost competitiveness.
- (12) Despite historically strong employment growth, the employment rate of the resident population is lower than the EU average, especially at both ends of the age spectrum. Job creation in recent years has mainly benefitted non-residents. Even though the rise in unemployment since 2008 is related to the recession, it has an increasingly structural character, illustrated by the fact that during the growth years prior to the crisis, employment needed to grow at around 4 % a year in order to produce a marginal decline in unemployment. Youth unemployment is relatively high at 16,1 % in 2010 compared to 6 % of total active population. The unemployment rate depends heavily on the educational level. Young residents face an acute competition for available jobs from non-residents, who are often as, or even higher, qualified.

- (13) The government outlined a series of commitments in the context of the Euro Plus Pact. These commitments refer to the four areas of the Pact. On the fiscal side, the government approved the features of a pension reform and commits itself to finalising the reform by the end of 2011. To reinforce financial stability, measures focus on boosting the resistance of the financial sector through regulation and supervision at the European and international levels and pursuing the efforts to diversify the structure of the Luxembourg economy. Employment measures focus on increasing the efficiency of active employment policies (reform of the "Administration de l'Emploi") and encouraging life long learning in the private sector by a higher co-financing rate by the state. The competitiveness measures include a postponement of the indexation of wages from spring 2011 (implied by the automatic indexation system) to October 2011, and a commitment to negotiate with social partners a similar postponement for 2012. Moreover, the government committed itself to improving the business environment through administrative simplification and better infrastructure. They are in line with the broader reform agenda outlined in the Stability and National Reform Programmes and address challenges in the areas of pensions, competitiveness, employment (particularly of young and older workers) and the financial sector. However, some of the proposed reforms lack detail. The Euro Plus Pact commitments have been assessed and taken into account in the recommendations.

- (14) The Commission has assessed the Stability Programme and National Reform Programme including the Euro Plus Pact commitments for Luxembourg. It has taken into account not only their relevance for sustainable fiscal and socio-economic policy in Luxembourg but also their conformity with EU rules and guidance, given the need to reinforce the overall economic governance of the EU by providing EU level input into future national decisions. In this light, the Commission considers that a more ambitious reduction of the deficit in 2011 should be possible in view of the favourable macro-economic outlook, and that a stronger fiscal effort would allow Luxembourg to reach the MTO in 2012. Further steps should also be taken to reform the pension system and promote active ageing, to strengthen competitiveness, and to help young people into jobs.
- (15) In light of this assessment, the Council has examined the 2011 update of the Stability Programme of Luxembourg and its opinion¹ is reflected in particular in its recommendations (1) and (2) below. Taking into account the European Council conclusions of 25 March 2011, the Council has examined the National Reform Programme of Luxembourg,

HEREBY RECOMMENDS that Luxembourg take action within the period 2011-2012 to:

¹ Foreseen in Article 5(3) of Regulation (EC) No 1466/97.

- (1) Take advantage of the improving cyclical conditions, strengthen the fiscal effort and use unexpected additional revenue in order to further reduce the headline deficit and reach the medium-term objective in 2012.
- (2) Propose and implement a broad pension reform to ensure the long-term sustainability of the pension system, starting with measures that will increase the participation rate of older workers, in particular by discouraging early retirement. With a view to raising the effective retirement age, measures such as a link between the statutory retirement age and life expectancy, could be considered.
- (3) Take steps to reform, in consultation with social partners and in accordance with national practices, the system of wage bargaining and wage indexation to ensure that wage growth better reflects developments in labour productivity and competitiveness.
- (4) Take steps to reduce youth unemployment by reinforcing training and education measures aimed at better matching young people's qualifications to labour demand.

Done at Brussels,

For the Council

The President
