



Bruxelles, le 22.5.2017
COM(2017) 515 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2017
et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2017**

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2017

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2017

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 économiques¹, et notamment son article 5, paragraphe 2,

vu la recommandation de la Commission européenne²,

vu les résolutions du Parlement européen³,

vu les conclusions du Conseil européen,

vu l'avis du comité de l'emploi,

vu l'avis du comité économique et financier,

vu l'avis du comité de la protection sociale,

vu l'avis du comité de politique économique,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 16 novembre 2016, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance⁴, qui marque le lancement du semestre européen 2017 de coordination des politiques économiques. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen les 9 et 10 mars 2017. Le 16 novembre 2016, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte⁵, dans lequel le Luxembourg n'est pas mentionné parmi les États membres devant faire l'objet d'un bilan approfondi. Le même jour, la Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro. Cette recommandation a été approuvée par le Conseil européen les 9 et 10 mars 2017 et adoptée par le Conseil le 21 mars 2017⁶.

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² COM(2017) 515 final.

³ P8_TA(2017)0038, P8_TA(2017)0039, et P8_TA(2017)0040.

⁴ COM(2016) 725 final.

⁵ COM(2016) 728 final.

⁶ 2017/C92/01

- (2) En tant que pays dont la monnaie est l'euro et compte tenu des liens étroits entre les économies de l'Union économique et monétaire, le Luxembourg devrait veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation concernant la zone euro, qui est prise en compte dans la recommandation figurant au point 2 ci-dessous.
- (3) Le rapport 2017 pour le Luxembourg⁷ a été publié le 22 février 2017. Il évalue les progrès accomplis par le Luxembourg dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 12 juillet 2016, les suites données aux recommandations adoptées les années précédentes ainsi que les progrès réalisés par le pays pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020.
- (4) Le 28 avril 2017, le Luxembourg a présenté son programme national de réforme pour 2017 et son programme de stabilité pour 2017. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (5) Les recommandations par pays pertinentes ont été prises en considération dans les programmes des États membres relevant des Fonds structurels et d'investissement européens (fonds ESI) pour la période 2014-2020. Comme le prévoit la législation régissant les fonds ESI⁸, lorsque cela s'avère nécessaire pour soutenir la mise en œuvre de recommandations par pays pertinentes, la Commission peut demander à un État membre de revoir et de modifier ses programmes concernés relevant des fonds ESI. La Commission a fourni des lignes directrices supplémentaires relatives à l'application de ces règles⁹.
- (6) Le Luxembourg relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de stabilité pour 2017, le gouvernement prévoit une baisse de l'excédent primaire qui devrait passer de 1,6 % du PIB en 2016 à 0,2 % du PIB en 2017, suivie d'une hausse constante, atteignant un excédent de 1,2 % du PIB en 2021. L'objectif budgétaire à moyen terme, à savoir un déficit structurel de 0,5 % du PIB, reste atteint, avec de la marge tout au long de la période de programmation. D'après le programme de stabilité, le ratio dette publique/PIB devrait rester bien en deçà de la valeur de référence de 60 % prévue par le traité. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est plausible, sauf en ce qui concerne les années 2018 et 2021, pour lesquelles il est respectivement très favorable et très prudent. Selon les prévisions du printemps 2017 établies par la Commission, le solde structurel devrait être excédentaire de 0,4 % du PIB en 2017 et de 0,1 % du PIB en 2018, ce qui correspond globalement au programme de stabilité et dépasse l'objectif budgétaire à moyen terme. D'une manière générale, le Conseil est d'avis que le Luxembourg devrait être en mesure de respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2017 et en 2018.

⁷ SWD(2017) 81 final.

⁸ Article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

⁹ COM(2014) 494 final.

- (7) Des inquiétudes subsistent quant à la viabilité des finances publiques sur le long terme, compte tenu de la hausse attendue des coûts liés au vieillissement de la population. Dans le cadre de la réforme des retraites de 2012, un exercice de suivi et d'évaluation de la viabilité du système de retraite devrait être réalisé tous les cinq ans à compter de l'adoption de ladite réforme. Le gouvernement a décidé d'avancer la date de la première évaluation à 2016. Même si les résultats de l'exercice ont conclu que le système de retraite continue d'enregistrer un excédent récurrent qui permet d'accumuler d'importantes réserves de retraite, le système de retraite devrait enregistrer un solde négatif à partir de 2023. Selon les dernières projections démographiques révisées établies par Eurostat, l'augmentation attendue du nombre d'habitants devrait être moins forte que prévue. Cela aura une incidence sur le taux de dépendance, qui augmentera plus rapidement que prévu, conduisant à une hausse attendue plus élevée des dépenses publiques pour les retraites. Aucun progrès n'a été accompli pour aligner l'âge légal de la retraite sur l'espérance de vie, comme recommandé précédemment par le Conseil. Le Luxembourg est le seul État membre où aucun relèvement de l'âge légal de départ à la retraite n'a été prévu pour la période 2013-2060. Le Luxembourg est le pays de l'Union pour lequel la hausse attendue de la part de la population dépendante d'ici 2060 est la plus élevée. Le Luxembourg a accompli des progrès limités en matière de retraite anticipée. En juillet 2015, un projet de loi visant à modifier les régimes de retraite anticipée a été présenté au Parlement et est toujours en cours d'examen. D'une manière générale, la retraite anticipée reste répandue et les mesures d'incitation à travailler plus longtemps continuent à être limitées. À la suite de la révision des projections démographiques, le Luxembourg est confronté à des risques supplémentaires liés aux dépenses pour les soins de longue durée. En pourcentage du PIB, elles représentent déjà l'un des taux les plus élevés parmi les États membres et devraient passer de 1,5 % à 3,2 % du PIB d'ici 2060 (soit plus du double du taux actuel). Un projet de réforme concernant l'assurance pour les soins de longue durée fait encore l'objet de discussions au sein du Parlement.
- (8) Les autorités luxembourgeoises ont adopté une réforme fiscale globale qui est entrée en vigueur en janvier 2017. Cette réforme prévoit des modifications essentiellement dans le domaine de la fiscalité directe, tant pour les particuliers que pour les entreprises. Elle vise à réduire progressivement le taux de l'impôt sur les sociétés (en vue de stimuler la compétitivité) et à renforcer la progressivité de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (en vue de renforcer l'équité). Parallèlement, l'augmentation de certaines dépenses fiscales risque de réduire la base d'imposition. Afin d'améliorer la prévisibilité des recettes fiscales, il est possible d'élargir encore plus l'assiette fiscale, notamment en revoyant le niveau d'imposition actuellement peu élevé des biens immobiliers et en ayant davantage recours à d'autres sources. Cela pourrait passer par une plus grande cohérence entre la fiscalité environnementale et les objectifs de diversification de l'économie.
- (9) Les autorités luxembourgeoises ont cherché à diversifier l'économie, reconnaissant les risques liés à une forte dépendance vis-à-vis du secteur financier. Rendre l'économie moins tributaire du secteur financier reste un enjeu crucial sur le long terme. Pour traiter cette question, il est nécessaire de traduire l'analyse de la diversification en mesures concrètes dans le cadre d'un calendrier bien défini. Compte tenu des coûts élevés de la main-d'œuvre dans le pays, les activités à plus forte valeur ajoutée offrent la possibilité de débloquer de nouvelles sources de croissance. La capacité de l'économie luxembourgeoise à se diversifier dépend donc dans une large mesure des secteurs qui sont moins sensibles aux coûts de la main-

d'œuvre. Ces secteurs s'appuient largement sur la recherche et l'innovation, qui présentent généralement une forte intensité de technologie et de connaissances. La réduction ou la suppression des obstacles à l'investissement et à l'innovation qui limitent le développement économique permettrait de libérer le potentiel d'innovation et d'aider à la diversification. Alors que les investissements publics dépassent la moyenne de la zone euro, les investissements privés sont peu performants. Il est essentiel de maintenir un niveau élevé d'investissement pour préserver les perspectives de croissance.

- (10) La poursuite de l'expansion du secteur des services non financiers, déjà florissant, pourrait aussi contribuer à la diversification de l'économie. D'importants obstacles réglementaires subsistent dans le secteur des services aux entreprises, notamment en ce qui concerne les comptables, les architectes, les ingénieurs et les avocats. Pour l'ensemble de ces professions, le taux de rotation professionnelle est inférieur à la moyenne dans l'Union et au taux moyen pour l'économie globale. Les restrictions qui s'appliquent à ces professions peuvent par conséquent entraver la compétitivité des entreprises au Luxembourg. Ces obstacles comprennent la vaste palette des activités réservées aux architectes; le fait de réserver des tâches simples, telles que les activités liées aux salaires ou la préparation des déclarations fiscales, à des professionnels hautement qualifiés; le fait de réserver le conseil juridique aux avocats; ainsi que les exigences en matière de forme juridique et de détention du capital, les règles d'incompatibilité et les restrictions à l'exercice d'activités pluridisciplinaires applicables aux avocats qui peuvent être disproportionnées par rapport aux principes fondamentaux, tels que l'indépendance de la profession, et aux dispositifs de surveillance correspondants.
- (11) Afin d'éviter les incidences négatives, il est nécessaire de mettre en place des politiques ciblées actives du marché du travail et des programmes d'apprentissage tout au long de la vie, en particulier pour les travailleurs âgés, dont le taux d'emploi reste parmi l'un des plus bas de l'Union. Des mesures ont été adoptées pour améliorer leur employabilité et leur participation au marché du travail. Une loi sur le reclassement des salariés atteints d'un handicap est applicable depuis le 1^{er} janvier 2016, offrant à ces salariés de meilleures possibilités de maintien sur le marché du travail. Toutefois, une stratégie globale reste à mettre en place, à la suite de consultations avec les partenaires sociaux. Le «pacte de l'âge», un projet de loi soumis au Parlement en avril 2014 dont l'objectif est de promouvoir le maintien des travailleurs âgés dans les entreprises de plus de 150 salariés, n'a pas encore été adopté. Pour que ces politiques portent leurs fruits, il importe d'offrir des possibilités de renforcement des compétences au moyen de politiques ciblées actives du marché du travail et de programmes d'apprentissage tout au long de la vie pour soutenir les travailleurs âgés. L'investissement dans le développement des compétences est essentiel afin de tirer pleinement parti de la numérisation et de maintenir la compétitivité.
- (12) Un vaste train de mesures a été adopté pour faire face à la pénurie d'offres de biens immobiliers, mais leur effet réel reste encore à démontrer. L'impossibilité d'accéder à des terrains constructibles, qui appartiennent le plus souvent à des particuliers, semble être l'un des principaux obstacles à l'accroissement de l'offre de logements. L'offre limitée de logements conjuguée à une forte demande a conduit à une augmentation constante des prix des logements. Cela explique en partie la tendance à la hausse de l'endettement des ménages, se traduisant principalement par des prêts hypothécaires. En outre, malgré des investissements considérables dans les

infrastructures de transport, la lutte contre la congestion du trafic reste un défi. Cela est d'autant plus vrai que les méthodes de travail modernes, telles que le télétravail, sont découragées dans le cas des travailleurs frontaliers par les politiques fiscales menées dans les pays voisins. Les enjeux en matière de logement et de mobilité sont susceptibles de représenter un poids supplémentaire venant s'ajouter aux efforts déployés pour diversifier l'économie et accroître la compétitivité. Ces enjeux peuvent également empêcher d'attirer les travailleurs hautement qualifiés sur le marché du travail.

- (13) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique du Luxembourg et l'a publiée dans son rapport 2017 sur le pays. Elle a également évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme, ainsi que les suites données aux recommandations adressées au Luxembourg les années précédentes. 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 les orientations de l'Union, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales.
- (14) À la lumière de cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité du Luxembourg et est d'avis¹⁰ que le Luxembourg devrait respecter le pacte de stabilité et de croissance,

RECOMMANDE que le Luxembourg s'attache, en 2017 et en 2018, à:

1. renforcer la diversification de l'économie, notamment par la suppression des obstacles à l'investissement et à l'innovation, supprimer les restrictions réglementaires dans le secteur des services aux entreprises;
2. garantir la viabilité à long terme du système de retraite, limiter la retraite anticipée et augmenter le taux d'emploi des personnes âgées.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président

¹⁰ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.