



Bruxelles, le 5.6.2019  
COM(2019) 516 final

Recommandation de

**RECOMMANDATION DU CONSEIL**

**concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2019 et portant  
avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2019**

Recommandation de

## **RECOMMANDATION DU CONSEIL**

### **concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2019 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2019**

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<sup>1</sup>, et notamment son article 5, paragraphe 2,

vu la recommandation de la Commission européenne,

vu les résolutions du Parlement européen,

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 21 novembre 2018, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du Semestre européen 2019 pour la coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte du socle européen des droits sociaux proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le 21 novembre 2018, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte, 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, qui a été approuvée par le Conseil européen le 21 mars 2019. Le 9 avril 2019, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro (ci-après la «recommandation pour la zone euro»).
- (2) En tant qu'État membre dont la monnaie est l'euro et compte tenu des liens étroits qui existent entre les économies de l'Union économique et monétaire, le Luxembourg

---

<sup>1</sup> JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

devrait veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile la recommandation concernant la zone euro, telle qu'elle ressort des recommandations figurant aux points 1 à 4 ci-après.

- (3) Le rapport 2019 pour le Luxembourg<sup>2</sup> a été publié le 27 février 2019. Il évalue les progrès accomplis par le Luxembourg dans la mise en œuvre des recommandations par pays le concernant adoptées par le Conseil le 13 juillet 2018, les suites données aux recommandations adoptées les années précédentes et les progrès réalisés par le pays pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020.
- (4) Le 30 avril 2019, le Luxembourg a présenté son programme national de réforme pour 2019 et son programme de stabilité pour 2019. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, la Commission les a évalués simultanément.
- (5) Les recommandations par pays pertinentes ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens («Fonds ESI») pour la période 2014-2020. Comme le prévoit l'article 23 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil<sup>3</sup>, lorsque cela s'avère nécessaire pour soutenir la mise en œuvre de recommandations pertinentes du Conseil, la Commission peut demander à un État membre de revoir son accord de partenariat et les programmes concernés et de proposer des modifications à leur sujet. La Commission a fourni des précisions sur la manière dont elle utiliserait cette disposition dans les lignes directrices relatives à l'application des mesures établissant un lien entre l'efficacité des Fonds ESI et une bonne gouvernance économique<sup>4</sup>.
- (6) Le Luxembourg relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de stabilité pour 2019, le gouvernement prévoit que l'excédent nominal baissera de 2,4 % du PIB en 2018 à 1,0 % du PIB en 2019 et augmentera ensuite de manière presque constante pour atteindre 2,2 % du PIB en 2023. Sur la base du solde structurel recalculé<sup>5</sup>, l'objectif budgétaire à moyen terme, qui passe d'un déficit structurel de 0,5 % du PIB en 2019 à un excédent structurel de 0,5 % du PIB dès 2020, est largement atteint tout le long de la mise en œuvre du programme. D'après le programme de stabilité pour 2019, le ratio dette publique/PIB devrait rester bien en deçà de la valeur de référence de 60 % du PIB prévue par le traité. Le scénario macroéconomique qui sous-tend ces projections budgétaires est favorable tout le long de la période sur laquelle porte le programme, sauf en 2023, année pour laquelle il est plausible. Selon les prévisions du printemps 2019 établies par la Commission, le solde structurel devrait être excédentaire de 0,9 % du PIB en 2019 et de 0,5 % du PIB en 2020, inférieur donc, en particulier en 2020, au programme de stabilité pour 2019, mais toujours supérieur ou conforme à l'objectif budgétaire à moyen terme. Parallèlement, l'évolution des dépenses devrait être suivie de près à court et à moyen terme, compte tenu en particulier des risques futurs possibles pour la solidité des recettes. D'une manière générale, le Conseil estime que

---

<sup>2</sup> SWD(2019) 1015 final.

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> COM(2014) 494 final.

<sup>5</sup> Solde corrigé des variations conjoncturelles, déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, recalculé par la Commission au moyen de la méthode commune.

le Luxembourg devrait être en mesure de respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance en 2019 et en 2020.

- (7) Malgré les réformes menées récemment au Luxembourg, les dépenses liées à l'âge (dépenses liées aux retraites, aux soins de santé et aux soins de longue durée) devraient augmenter sensiblement à long terme dans ce pays. À supposer qu'aucun changement ne soit apporté au système actuel, la viabilité des finances publiques à long terme pourrait être en péril, et ce malgré le faible niveau actuel de la dette publique et les réserves accumulées du système de sécurité sociale, qui devraient garantir la viabilité du système jusqu'en 2041. Des recommandations sont adressées au Luxembourg depuis 2011 pour qu'il écarte ce risque, mais les progrès accomplis à ce jour sont limités. Dans son rapport de 2018, le groupe de travail «Pensions» instauré par le gouvernement a examiné différentes pistes pour améliorer la viabilité à long terme du régime de pension, notamment augmenter progressivement le taux de cotisation, retarder l'âge de départ à la retraite pour tenir compte de l'allongement de l'espérance de vie et encourager le départ progressif à la retraite. Le rapport propose une stratégie multidimensionnelle de réformes calibrées visant à garantir la viabilité à long terme du système tout en réduisant au minimum l'incidence sur l'économie et les pensionnés. Les hausses attendues des dépenses liées au vieillissement menacent également la viabilité à long terme des systèmes de soins de santé et de soins de longue durée. Plus des trois quarts des dépenses de soins de longue durée proviennent de sources publiques. La réforme de 2018 devrait garantir la viabilité financière du régime jusqu'en 2030, en permettant d'augmenter progressivement les cotisations des travailleurs au système de soins de santé de 1,4 % à 1,7 % du salaire, de sorte que les coûts restent adaptés à la proportion de personnes dépendantes. Toutefois, les incidences de cette réforme sur la viabilité budgétaire à long terme ne sont pas encore claires. Il est nécessaire de faire concourir les politiques démographiques et les politiques en matière d'éducation et de formation dans le cadre d'une stratégie globale qui tienne compte à la fois des possibilités d'évolution sur le plan démographique et dans le secteur de l'économie numérique et des difficultés y afférentes, de manière à pérenniser la cohésion sociale et les finances publiques, compte tenu de l'incidence attendue du vieillissement de la population dans un avenir proche. Des pénuries de main-d'œuvre récemment recensées dans certains secteurs pourraient entraver la croissance de la productivité et réduire le potentiel de croissance à long terme.
- (8) Malgré les bonnes performances globales sur le marché du travail, le taux d'emploi stagne et certains groupes restent confrontés à des difficultés particulières sur le marché du travail. En particulier, le taux d'emploi des personnes âgées reste particulièrement bas et des mesures supplémentaires sont nécessaires pour améliorer leur participation au marché du travail. Les régimes de retraite anticipée incitant les travailleurs à quitter leur emploi restent répandus: 57,5 % des nouvelles pensions individuelles octroyées étaient des pensions de vieillesse anticipées en 2017. En 2018, le gouvernement a abrogé l'un des régimes de préretraite permettant aux personnes de prendre leur retraite dès l'âge de 57 ans, mais les effets de cette réforme ont été affaiblis par l'allègement des restrictions applicables à d'autres régimes de préretraite. Les faibles taux d'activité des personnes âgées sont aussi largement imputables aux incitations financières à ne pas travailler découlant du système de prélèvements et de prestations, qui sont comparativement élevées pour cette tranche d'âge. Pour favoriser l'emploi des travailleurs âgés, il est nécessaire de disposer d'une stratégie globale comprenant des mesures visant à les aider à rester en activité plus longtemps. Le «pacte de l'âge», un projet de loi soumis au Parlement en avril 2014 dont l'objectif est d'encourager les entreprises de plus de 150 salariés à embaucher et à retenir les

travailleurs âgés grâce à des mesures de gestion de l'âge, est encore en cours d'examen au Parlement.

- (9) Bien que le Luxembourg reste déterminé à améliorer l'environnement réglementaire du secteur des services aux entreprises, les obstacles réglementaires sont toujours considérables dans plusieurs secteurs, tels que ceux des services juridiques, comptables, d'architecture et d'ingénierie, selon l'indicateur de restrictivité de la Commission européenne<sup>6</sup>. L'indice de restrictivité des échanges de services intra-EEE de l'OCDE publié en décembre 2018 confirme également que le niveau de restrictivité réglementaire du Luxembourg par rapport à celui des autres États membres de l'UE est plus élevé que la moyenne du marché unique pour ces secteurs.
- (10) Le modèle économique luxembourgeois est caractérisé par des performances élevées qui concordent avec la création solide et soutenue d'emplois qualifiés. Cette situation est favorisée par des niveaux de productivité élevés, reflétant largement les gains d'efficacité qui découlent de la participation aux marchés mondiaux, en particulier dans le secteur financier. Toutefois, la croissance de la productivité a stagné ces dernières années, entravée par de faibles niveaux d'investissement des entreprises dans l'innovation et l'intégration numérique. La stratégie du Luxembourg visant à diversifier son économie en développant des secteurs clés à forte intensité de connaissances dans le cadre de la transition vers une économie fondée sur les données offre un potentiel considérable pour stimuler les investissements à forte valeur ajoutée et la croissance de la productivité. Dans ce contexte, les investissements publics restent élevés et convergent vers ces secteurs, dont un solide secteur des technologies de l'information et de la communication. Néanmoins, cet important investissement public n'a pas eu d'effet d'entraînement ni contribué à stimuler l'investissement privé dans l'innovation et la numérisation. Il est important d'accroître les investissements en matière de recherche et d'innovation, ainsi que d'intégration numérique, en particulier dans les entreprises et, plus particulièrement, dans les petites et moyennes entreprises, afin d'améliorer la croissance de la productivité et de diversifier davantage l'économie luxembourgeoise. Il est essentiel d'élaborer un cadre national cohérent et intégré pour les politiques de recherche et d'innovation et les instruments de soutien, y compris l'établissement de priorités fondées sur une évaluation rigoureuse des incidences économiques attendues, afin de permettre au Luxembourg d'exploiter pleinement le potentiel de son écosystème d'innovation.
- (11) Il importe d'accroître les investissements dans les compétences, en particulier dans les domaines des technologies de l'information et de la communication, de l'employabilité, de l'éducation et de la formation, notamment en faisant mieux correspondre les programmes d'enseignement et les besoins du marché du travail et en encourageant les transformations technologiques et numériques, afin d'améliorer la productivité, l'emploi et les possibilités de croissance à long terme du Luxembourg, et d'y favoriser l'égalité des chances.
- (12) La pollution de l'air et les embouteillages aux heures de pointe restent des problèmes majeurs au Luxembourg, tant du point de vue de la compétitivité que de l'environnement. En outre, les émissions de CO<sub>2</sub> dues au transport routier contribuent au changement climatique. Selon les projections nationales de 2017 présentées à la Commission, en l'absence de mesures supplémentaires, le Luxembourg devrait manquer de trois points de pourcentage son objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2020 et de 20 points de pourcentage son objectif à l'horizon

---

<sup>6</sup> SWD(2016) 436 final.

2030. Le nombre de travailleurs frontaliers, qui représentent actuellement environ 45 % de la population active du Luxembourg, la faible taxation du carburant destiné au transport et les prix élevés de l'immobilier favorisent l'utilisation accrue de la voiture et constituent un obstacle à l'amélioration de la qualité de l'air et des conditions de circulation. L'utilisation de carburants de substitution dans les voitures particulières neuves vendues au Luxembourg a cependant augmenté ces dernières années.

- (13) L'insuffisance de l'offre de logements peut avoir une incidence négative sur l'attractivité du Luxembourg. L'augmentation de la population, des conditions de financement favorables et un nombre important de travailleurs frontaliers restent les principaux moteurs de la forte demande de logements. L'offre de logements et les investissements dans l'immobilier résidentiel sont trop faibles, limités par un nombre insuffisant de terrains disponibles et par une faible densité de logements. Cela est dû, en grande partie, à l'absence de mesures incitant les propriétaires terriens à construire de nouveaux logements ou à vendre leurs terrains. L'offre de logements sociaux se révèle également insuffisante et met en évidence la nécessité d'investir à grande échelle pour atténuer les tensions croissantes sur le marché du logement.
- (14) La lutte contre la planification fiscale agressive est essentielle pour rendre les systèmes fiscaux plus efficaces et équitables, comme indiqué dans la recommandation concernant la zone euro pour 2019. Les effets d'entraînement des stratégies de planification fiscale agressive entre États membres appellent une action coordonnée des politiques nationales pour compléter la législation de l'UE. Le Luxembourg a adopté des mesures contre la planification fiscale agressive, mais le niveau élevé des paiements de dividendes, d'intérêts et de redevances en pourcentage du PIB suggère que les règles fiscales luxembourgeoises sont utilisées par des entreprises qui pratiquent une planification fiscale agressive. La majorité des investissements directs étrangers est détenue par des «entités à vocation spéciale». L'absence de retenues à la source sur les paiements de redevances et d'intérêts versés à l'étranger (c'est-à-dire effectués par des résidents de l'UE à des résidents de pays tiers) et l'exonération de retenue à la source sur les paiements de dividendes dans certaines situations peuvent conduire à ce que ces paiements échappent totalement à l'impôt s'ils ne sont pas imposables non plus dans la juridiction du bénéficiaire.
- (15) La programmation des fonds de l'UE pour la période 2021-2027 pourrait contribuer à combler certaines des lacunes recensées dans les recommandations, en particulier dans les domaines relevant de l'annexe D du rapport sur le pays<sup>7</sup>. Cela permettrait au Luxembourg d'utiliser au mieux ces fonds pour les secteurs mentionnés.
- (16) Dans le cadre du Semestre européen 2019, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique du Luxembourg et l'a publiée dans son rapport 2019 sur le pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2019, le programme national de réforme pour 2019, 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.
- (17) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2019 et est d'avis que le Luxembourg devrait respecter le pacte de stabilité et de croissance,

---

<sup>7</sup> SWD(2019) 1015 final.

RECOMMANDE que le Luxembourg s'attache, en 2019 et en 2020:

1. à augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés en renforçant leurs possibilités d'emploi et leur employabilité; à améliorer la viabilité à long terme du système de pension, y compris en limitant davantage les départs à la retraite anticipée;
2. à réduire les obstacles à la concurrence dans les services professionnels aux entreprises réglementés;
3. à orienter la politique économique liée à l'investissement de manière à encourager la numérisation et l'innovation, stimuler le développement des compétences, améliorer le transport durable et accroître l'offre de logements, notamment en augmentant les incitations et en levant les obstacles à la construction;
4. à se pencher sur les caractéristiques du système fiscal susceptibles de faciliter la planification fiscale agressive, en particulier par le biais des paiements sortants.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil  
Le président*