



Bruxelles, le 2.6.2014  
COM(2014) 417 final

Recommandation de

**RECOMMANDATION DU CONSEIL**

**concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2014  
et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2014**

{SWD(2014) 417 final}

Recommandation de

## RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2014**

**et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2014**

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<sup>2</sup>,

vu les résolutions du Parlement européen<sup>3</sup>,

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 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 porte avant tout sur les principaux domaines dans lesquels des mesures sont nécessaires pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.
- (2) Sur la base des propositions de la Commission, le Conseil a adopté, le 13 juillet 2010, 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, qui forment ensemble les «lignes directrices intégrées». Les États membres ont été invités à tenir compte de ces lignes directrices intégrées dans leurs politiques nationales en matière d'économie et d'emploi.

---

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

<sup>2</sup> COM(2014) 417 final.

<sup>3</sup> P7\_TA(2014)0128 et P7\_TA(2014)0129.

- (3) Le 29 juin 2012, les chefs d'État ou de gouvernement ont adopté un pacte pour la croissance et l'emploi qui fournit, au niveau national, de l'Union et de la zone euro, un cadre d'action cohérent mobilisant tous les moyens, instruments et politiques possibles. Ils ont statué sur les mesures à prendre au niveau des États membres et se sont en particulier pleinement engagés à atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020 et à mettre en œuvre les recommandations par pays.
- (4) Le 9 juillet 2013, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme du Luxembourg pour 2013 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de stabilité du Luxembourg pour la période 2012-2016. Le 15 novembre 2013, conformément au règlement (UE) n° 473/2013<sup>4</sup>, la Commission a présenté son avis sur le projet de plan budgétaire du Luxembourg pour 2014<sup>5</sup>.
- (5) Le 13 novembre 2013, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance<sup>6</sup>, qui marque le lancement du semestre européen 2014 de coordination des politiques économiques. Le même jour, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011, le rapport sur le mécanisme d'alerte<sup>7</sup>, dans lequel le Luxembourg a été mentionné parmi les États membres qui feraient l'objet d'un bilan approfondi.
- (6) Le 20 décembre 2013, le Conseil européen a approuvé les priorités concernant la stabilité financière, l'assainissement budgétaire et les mesures destinées à stimuler la croissance. Il a souligné la nécessité d'assurer un assainissement budgétaire différencié et propice à la croissance, de revenir à des pratiques normales en matière de prêt à l'économie, de promouvoir la croissance et la compétitivité, de lutter contre le chômage et les conséquences sociales de la crise et de moderniser l'administration publique.
- (7) Le 5 mars 2014, la Commission a publié les résultats de son bilan approfondi concernant le Luxembourg<sup>8</sup>, conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1176/2011. Son analyse l'amène à conclure que le Luxembourg ne connaît pas de déséquilibres macroéconomiques au sens de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques. Plus précisément, il ressort de l'analyse de l'excédent courant actuel que celui-ci n'est pas dû à une demande intérieure atone, mais au modèle de croissance particulier du pays, fondé essentiellement sur les services financiers. La taille importante du secteur financier fait peser des risques sur la stabilité financière du pays, mais ceux-ci sont relativement limités du fait de la diversification et de la spécialisation du secteur. Le niveau élevé de l'endettement du secteur privé et, en particulier, des sociétés non financières, s'explique principalement par le fait qu'un grand nombre d'entreprises multinationales utilisent leurs succursales ou filiales implantées au Luxembourg pour mener des opérations de financement intragroupe. Enfin, la situation actuellement favorable des finances publiques est fortement tributaire de la viabilité du modèle de croissance fondé sur le dynamisme du secteur financier; de ce fait, des risques importants à long terme pèsent sur la soutenabilité des finances publiques du Luxembourg.

---

<sup>4</sup> JO L 140 du 27.5.2013, p. 11.

<sup>5</sup> C(2013) 8006 final

<sup>6</sup> COM(2013) 800 final.

<sup>7</sup> COM(2013) 790 final.

<sup>8</sup> SWD(2014) 84 final.

- (8) Le 28 avril 2014, le Luxembourg a présenté son programme national de réforme pour 2014 et, le 25 avril 2014, son programme de stabilité pour 2014. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (9) L'objectif de la stratégie budgétaire à moyen terme présentée dans le programme de stabilité 2014 est un retour à l'objectif à moyen terme en 2016, après un écart significatif en 2015. Le programme confirme l'objectif budgétaire à moyen terme précédent, à savoir un excédent de 0,5 % du PIB, qui respecte les exigences du pacte de stabilité et de croissance. L'excédent structurel des administrations publiques (recalculé) devrait reculer de 1,4 % du PIB en 2013 à 1,1 % en 2014, avant de devenir un déficit de 0,1 % du PIB en 2015. Des excédents structurels en augmentation progressive devraient être atteints par la suite. En conséquence, le Luxembourg devrait rester au niveau de son objectif à moyen terme en 2014, mais s'en écarter de manière significative en 2015. Selon le programme, le taux de croissance des dépenses publiques, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, serait supérieur au taux de référence à moyen terme pour la croissance potentielle du PIB en 2015. Considérés dans leur ensemble, les objectifs du programme respectent en partie les exigences du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, avec un écart notamment en 2015. Le ratio d'endettement qui se situait à 23,1 % du PIB en 2013, soit bien en dessous de la valeur de référence de 60 % du PIB, devrait encore diminuer sur la période couverte par le programme. Le scénario macroéconomique à la base des prévisions budgétaires du programme, élaboré par un organisme indépendant (STATEC), est légèrement optimiste pour 2014 et 2015. Le gouvernement table sur une croissance de 3,2 % du PIB en 2014 et 2015, contre 2,6 % et 2,7 % respectivement selon les prévisions du printemps 2014 de la Commission. Par ailleurs, les mesures déterminant la trajectoire budgétaire pour la période 2015-2018 n'ont pas encore été intégralement précisées par les autorités. Selon les prévisions de la Commission, qui ne tiennent pas compte des dernières mesures annoncées, l'excédent structurel devrait diminuer à 0,6 % du PIB en 2014 pour se muer en un déficit de 1,3 % du PIB en 2015. Le taux de croissance des dépenses publiques, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, devrait dépasser le taux de référence à moyen terme pour la croissance potentielle du PIB en 2015, année au cours de laquelle un écart important est attendu. Sur la base de son évaluation du programme de stabilité pour 2014, conformément au règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, et sur la base des prévisions de la Commission, le Conseil estime qu'il existe des risques pour la réalisation des objectifs du programme, qui ne respectent qu'en partie les exigences du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, en particulier à partir de 2015.
- (10) En juillet 2013, le gouvernement a soumis au Parlement un projet de loi relatif à la transposition des dispositions de la directive 2011/85/UE du Conseil sur les exigences applicables aux cadres budgétaires et du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance. La loi devait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014, mais son adoption a été retardée par la démission du gouvernement en juillet. Le projet introduit une nouvelle loi de programmation financière pluriannuelle qui couvre la même période que celle couverte par l'actualisation subséquente du programme de stabilité. La loi de programmation financière pluriannuelle devrait être actualisée chaque année sur une période mobile, en même temps que le budget annuel. Elle précisera les plans permettant la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme au niveau des administrations publiques. Le projet introduit dans la loi de programmation financière pluriannuelle des plafonds pluriannuels qui ne

concerneraient que l'administration centrale, mais il ne précise pas les conséquences d'un dépassement de ces plafonds. Le projet ne prévoit pas de règle nationale en matière de dépenses qui orienteraient la fixation des objectifs de dépenses pluriannuels. Il comporte toutefois des dispositions visant au respect de la trajectoire d'ajustement à l'objectif à moyen terme. Un projet de loi révisé, déposé au Parlement en mars 2014, prévoit notamment de confier la tâche de contrôle indépendant de l'application des règles budgétaires à un nouvel organisme, le Conseil national des finances publiques.

- (11) Par ailleurs, les recettes fiscales provenant de la TVA seront affectées par les nouvelles dispositions relatives aux recettes de TVA générées par le commerce électronique. À partir de 2015, ces recettes seront transférées par le pays où se trouve le fournisseur au pays de résidence du client. Le gouvernement a annoncé un relèvement des taux normaux de TVA de 2 points de pourcentage qui devrait compenser une partie de la perte de recettes. Cependant, vu le recours fréquent aux taux réduit et super réduit, des recettes supplémentaires peuvent être obtenues en étendant l'application du taux de TVA normal de manière à compenser davantage les pertes précitées.
- (12) Selon les chiffres du rapport de la Commission sur le vieillissement de 2012, les dépenses publiques brutes consacrées aux retraites en pourcentage du PIB au Luxembourg devraient passer de 9,2 % à 18,6 % du PIB en 2060, principalement à cause des dépenses liées au vieillissement et, en particulier, aux retraites. L'ampleur de la réforme des retraites adoptée en 2012 est plutôt limitée et, pour l'essentiel, n'a pas pris en compte la menace pour la viabilité à long terme des finances publiques. Actuellement, le financement à court terme du système de retraite est garanti par le faible taux de dépendance des personnes âgées et repose sur les cotisations versées par la population relativement jeune de travailleurs frontaliers. À l'avenir, cette tendance devrait s'inverser et les coûts des retraites, de même que les coûts des soins de longue durée, augmenteront probablement de manière substantielle. Pour garantir la viabilité financière du système de retraites, une hausse substantielle du taux de cotisation serait nécessaire après 2020, en complément de la modération automatique de l'adaptation des pensions de retraite au niveau de vie. Cela entraînera pour la future population active une augmentation notable des charges pesant sur le travail et, partant, une perte de compétitivité des coûts. Étant donné le taux de remplacement actuellement élevé, différentes mesures auraient pu être prises pour garantir une répartition plus équitable de la charge entre les générations. Le plafonnement de l'adaptation des pensions en fonction des hausses de salaires réelles permettrait d'étoffer les réserves pour les retraites. En outre, le relèvement de l'âge effectif de départ à la retraite, qui est actuellement de 59 ans, en l'alignant sur l'évolution de l'espérance de vie aiderait à assurer la viabilité à long terme du régime de retraites. Les possibilités de départ anticipé devraient aussi être réduites. Les incitations financières que prévoit la réforme des retraites pour prolonger les carrières peuvent contribuer à la viabilité du régime des retraites, mais l'employabilité des travailleurs âgés devrait être encore améliorée en renforçant la formation professionnelle et l'apprentissage tout au long de la vie. Le Luxembourg doit réduire les besoins futurs en soins de longue durée et les coûts qui en résultent pour en assurer la viabilité. La rentabilité des services de soins de longue durée pourrait aussi être accrue en renforçant la coordination entre la santé et l'aide sociale, en améliorant la fourniture des services et le soutien aux personnes assumant des responsabilités familiales.

- (13) Le considérable excédent courant actuel du Luxembourg repose sur les services financiers et masque un déficit persistant et croissant de la balance commerciale pour les biens qui résulte d'une croissance faible des exportations. Cette évolution reflète l'importance croissante du secteur des services dans l'économie, mais elle découle aussi d'une perte davantage structurelle de compétitivité des coûts. La récente augmentation constante du coût unitaire de la main-d'œuvre a nui à la compétitivité du tissu industriel luxembourgeois. La modulation du système d'indexation des salaires adoptée par le gouvernement en 2012 cessera à la fin de 2014. Diverses pistes pourraient être explorées, mais il importe que les salaires soient davantage liés à la productivité à travers une réforme du système d'indexation des salaires autorisant une différenciation par secteur. La forte dépendance vis-à-vis du secteur financier constitue un risque structurel pour l'économie luxembourgeoise. En conséquence, le Luxembourg doit se concentrer sur le développement de sociétés très spécialisées qui servent de tremplin à une croissance fondée sur l'innovation. Le quadruplement de l'intensité de R & D du secteur public depuis 2000 reflète la volonté de renforcer la capacité de recherche publique, mais le Luxembourg n'est pas en bonne voie de réaliser son objectif d'intensité de R & D pour 2020, fixé à 2,3-2,6 % du PIB, étant donné la forte diminution de l'intensité de R & D des entreprises (qui a chuté de 1,53 % du PIB en 2000 à 1 % en 2012). Les résultats du Luxembourg en ce qui concerne les indicateurs de coopération entre organismes de recherche publics et entreprises devraient être encore améliorés. La réforme entamée en 2013 sur le renforcement des pôles d'innovation doit être poursuivie.
- (14) Malgré l'adoption de plusieurs mesures, le chômage des jeunes demeure élevé, s'établissant à 17,4 % de la population active en 2013, même s'il est en baisse par rapport aux 18 % enregistrés en 2012. Il dépend dans une large mesure du niveau d'études et est plus faible chez les personnes ayant un niveau d'instruction supérieur. Le système d'éducation luxembourgeois doit relever bon nombre de défis particuliers, notamment le multilinguisme et les compétences spécifiques exigées par un marché du travail très spécialisé, caractérisé par un secteur financier important. Les résultats de l'étude de l'OCDE sur les compétences des étudiants réalisée en 2012 ont confirmé que des mesures supplémentaires s'imposaient pour remédier au niveau relativement faible enregistré par les jeunes dans les compétences de base acquises qui est observé depuis 2006. À cet égard, les réformes de l'enseignement primaire et secondaire doivent être poursuivies. En outre, la qualité et l'attractivité de l'enseignement et de la formation professionnels devraient être encore améliorées afin de fournir au marché du travail une main-d'œuvre qualifiée, incluant notamment les personnes issues de l'immigration. De par sa conception, le système de prélèvements et de prestations est à l'origine de très nombreux pièges sur le marché du travail, à un niveau parmi les plus élevés de l'UE, pour toutes les tranches de rémunération et toutes les compositions familiales. De même, malgré les récents efforts de réforme, les politiques d'activation restent faibles: la participation à des politiques actives du marché du travail n'est obligatoire à aucun stade de la période de chômage et il n'y a pas d'obligation de poursuivre la recherche d'un emploi pendant la participation à une telle politique.
- (15) Le Luxembourg s'est engagé à réduire ses émissions de gaz à effet de serre dans les secteurs non couverts par le SEQUE (système d'échange de quotas d'émission) de 20 % d'ici à 2020, mais, selon les projections, il lui manquera 23 points de pourcentage pour atteindre son objectif. En outre, les émissions de l'année 2013 devraient être supérieures de 1 % à l'objectif fixé pour 2013 en vertu de la décision

relative à la répartition de l'effort. Près de 70 % des émissions imputables au secteur des transports sont associées aux exportations de carburants, notamment à cause de droits d'accise très faibles sur les carburants. La reconnaissance des exportations de carburants en tant qu'enjeu majeur dans le deuxième plan d'action national protection du climat adopté en mai 2013 marque un pas en avant, mais des mesures plus spécifiques et à long terme sont nécessaires. La fiscalité environnementale représentait 2,4 % du PIB en 2012, contre 3,1 % en 2004. Cette baisse est due à la diminution des recettes des taxes sur l'énergie, influencée par l'absence d'indexation de ces taxes. Les taxes sur les transports, à l'exclusion des carburants, ont représenté 0,2 % du PIB en 2012. Les taxes sur les carburants utilisés pour les transports sont élevées, 2,2 % du PIB, malgré le traitement fiscal préférentiel du gazole, principalement à cause du «tourisme à la pompe». La fiscalité environnementale comptant pour une part des recettes fiscales totales inférieure à la moyenne, la conception des taxes environnementales peut être améliorée, notamment par une augmentation de la fiscalité sur les produits énergétiques destinés aux transports.

- (16) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique du Luxembourg. Elle a évalué le programme de stabilité et le programme national de réforme. 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 européenne, eu égard à la nécessité de renforcer la gouvernance économique globale de l'Union par la contribution de cette dernière aux futures décisions nationales. Les recommandations figurant aux points 1 à 5 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du semestre européen.
- (17) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité du Luxembourg et la recommandation figurant au point 1 ci-dessous, en particulier, reflète son avis<sup>9</sup>.
- (18) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a aussi effectué une analyse de la politique économique de l'ensemble de la zone euro. Sur la base de cette analyse, le Conseil a adressé des recommandations spécifiques aux États membres dont la monnaie est l'euro. Le Luxembourg devrait également veiller à mettre en œuvre intégralement et en temps utile ces recommandations,

RECOMMANDE que le Luxembourg s'attache, au cours de la période 2014-2015:

1. à préserver une situation budgétaire saine en 2014; à renforcer de manière significative la stratégie budgétaire en 2015 de sorte à atteindre l'objectif à moyen terme et à rester ensuite au niveau de celui-ci afin de protéger la soutenabilité à long terme des finances publiques, compte tenu en particulier des passifs implicites liés au vieillissement; à renforcer la gouvernance budgétaire en accélérant l'adoption d'un cadre budgétaire à moyen terme englobant l'ensemble des administrations publiques et comportant des plafonds de dépenses pluriannuels, et en instituant un contrôle indépendant de l'application des règles budgétaires; à élargir encore davantage l'assiette fiscale, notamment sur la consommation;
2. dans l'optique de la viabilité budgétaire, à réduire les dépenses liées au vieillissement en améliorant la rentabilité des services de soins de longue durée, à poursuivre la réforme des retraites de manière à relever l'âge effectif de départ à la retraite,

---

<sup>9</sup> Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

notamment en limitant les départs en retraite anticipée et en liant l'âge légal de la retraite à l'espérance de vie; à redoubler d'efforts pour accroître le taux de participation des travailleurs âgés, notamment en améliorant leur employabilité par l'apprentissage tout au long de la vie;

3. à accélérer l'adoption de mesures structurelles, en concertation avec les partenaires sociaux et conformément aux pratiques nationales, pour réformer le système d'indexation des salaires afin d'améliorer la réactivité des salaires à l'évolution de la productivité, en particulier au niveau sectoriel; à poursuivre la diversification de la structure de l'économie, notamment en promouvant l'investissement privé dans la recherche et en développant davantage la coopération entre recherche publique et entreprises;
4. à poursuivre les efforts pour réduire le chômage des jeunes chez les demandeurs d'emploi peu qualifiés issus de l'immigration dans le cadre d'une stratégie cohérente, notamment en améliorant la conception et le suivi des politiques actives de l'emploi, en luttant contre l'inadéquation des qualifications et en réduisant les contre-incitations financières au travail; à accélérer, à cet effet, la réforme de l'enseignement général et de l'enseignement et de la formation professionnels afin de mieux faire correspondre les compétences des jeunes avec la demande de main-d'œuvre;
5. à développer un cadre global et à prendre des mesures concrètes afin de permettre la réalisation de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre produits par les activités non couvertes par le SEQE fixé pour 2020, en particulier par l'imposition des produits énergétiques utilisés dans les transports.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil  
Le président*