

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 13 juillet 2018****concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2018 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2018**

(2018/C 320/15)

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 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 22 novembre 2017, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui a marqué le lancement du Semestre européen 2018 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 22 mars 2018. Le 22 novembre 2017, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil ⁽²⁾, 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 22 mars 2018. Le 14 mai 2018, le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro ⁽³⁾ (ci-après dénommée «recommandation concernant la zone euro»).
- (2) En tant qu'État membre 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, telle qu'elle ressort des recommandations figurant aux points 1 et 2 ci-après.
- (3) Le rapport 2018 pour le Luxembourg a été publié le 7 mars 2018. Il évalue certains progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 11 juillet 2017 ⁽⁴⁾, les suites données aux recommandations par pays adoptées les années précédentes ainsi que les progrès réalisés par le Luxembourg pour atteindre ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020.
- (4) Le 30 avril 2018, le Luxembourg a présenté son programme national de réforme pour 2018 et son programme de stabilité pour 2018. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.

⁽¹⁾ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques (JO L 306 du 23.11.2011, p. 25).

⁽³⁾ JO C 179 du 25.5.2018, p. 1.

⁽⁴⁾ JO C 261 du 9.8.2017, p. 1.

- (5) Les recommandations par pays pertinentes ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens (ci-après dénommés «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 ⁽¹⁾, 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.
- (6) Le Luxembourg relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de stabilité pour 2018, le gouvernement prévoit une baisse de l'excédent primaire qui devrait passer de 1,5 % du produit intérieur brut (PIB) en 2017 à 1,1 % du PIB en 2018, suivie d'une hausse presque constante, atteignant un excédent de 2,4 % du PIB en 2022. 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 pour 2018, 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 pour la période allant jusqu'en 2020 et plausible par la suite. Selon les prévisions du printemps 2018 établies par la Commission, le solde structurel devrait être excédentaire de 0,8 % du PIB en 2018 et de 0,3 % du PIB en 2019, inférieur donc, en particulier en 2019, au programme de stabilité pour 2018, mais toujours au-dessus de 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 2018 et en 2019.
- (7) L'économie du Luxembourg continue d'afficher une croissance saine et a enregistré des performances supérieures à la moyenne de la zone euro depuis la récession mondiale de 2009. Le secteur financier demeure le moteur clé de la croissance économique et reste dans une situation saine et rentable. Cela se traduit par des excédents importants à la fois dans la balance des services et dans la balance courante. La contribution relative du secteur extérieur à la croissance du PIB réel s'est élevée en moyenne à 61 % entre 2013 et 2016, malgré un solde négatif récurrent de la balance commerciale. Le Luxembourg est créancier net du reste du monde et, fin 2016, ses créances et engagements extérieurs bruts s'élevaient à 10 500 milliards d'euros. Les autorités nationales ont poursuivi la mise en œuvre de mesures macroprudentielles et de supervision, et les intermédiaires financiers concernés s'adaptent à l'évolution du cadre d'action au niveau national et de l'Union.
- (8) Comme indiqué dans la recommandation concernant la zone euro, la lutte contre les stratégies de planification fiscale agressive est essentielle pour éviter des distorsions de concurrence entre les entreprises, assurer un traitement équitable des contribuables et préserver les finances publiques. Les répercussions des stratégies de planification agressive des contribuables entre les États membres appellent une action coordonnée des politiques nationales en complément de la législation de l'Union. Malgré la taille de son secteur financier, 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 les entreprises qui pratiquent la 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'Union 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. La Commission prend acte des mesures positives prises par le Luxembourg (à titre d'exemple, l'adoption d'un régime fiscal favorable aux brevets conforme aux règles internationales). Sur la base d'échanges récents avec les autorités luxembourgeoises, la Commission poursuivra son dialogue constructif pour lutter contre les stratégies de planification fiscale agressive des contribuables.
- (9) Les autorités luxembourgeoises ont, depuis plusieurs décennies, cherché à diversifier l'économie en développant certains secteurs, parmi lesquels ceux des technologies de l'information et de la communication et de l'espace. Compte tenu des coûts élevés de la main-d'œuvre dans le pays, les activités à plus forte valeur ajoutée offrent la possibilité de débloquent des sources de croissance alternatives. La capacité de l'économie luxembourgeoise à se diversifier dépend donc, dans une large mesure, des secteurs qui sont moins sensibles aux niveaux de 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. Cette stratégie a été récemment renforcée. De vastes projets d'investissement public, y compris dans la R & D, et des réglementations des marchés sont mis en œuvre, entre autres mesures, pour développer ces secteurs prioritaires. Entre 2000 et 2016, le Luxembourg a multiplié par cinq ses dépenses publiques de R & D, qui atteignent 0,60 % du PIB. Ces investissements ont permis au

⁽¹⁾ 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).

Luxembourg de mettre rapidement en place un système performant de recherche publique. Toutefois, si l'investissement public en R & D se situe au-dessus de la moyenne de la zone euro, les investissements privés en R & D et les résultats en matière d'innovation, mesurés par le tableau de bord européen de l'innovation, ont continué à décroître. La structure de l'économie luxembourgeoise explique en partie que, dans une comparaison internationale, l'intensité de R & D dans les entreprises soit plus faible, puisque les secteurs qui représentent l'essentiel du PIB luxembourgeois, à savoir les services et en particulier le secteur financier, investissent traditionnellement moins dans la R & D. Cependant, par rapport à la moyenne de l'Union, cette tendance est plus marquée au Luxembourg, où l'intensité de R & D dans les entreprises a diminué pour s'établir à 0,64 % du PIB en 2016, contre 1,5 % du PIB en 2000. La tendance à la baisse de l'investissement privé indique que des obstacles subsistent dans ce domaine. Elle met également en évidence le fait que les efforts publics en matière de R & D ont un effet de levier insuffisant sur l'investissement des entreprises. Par conséquent, le renforcement des capacités de recherche publique doit être mieux intégré dans une approche globale de l'écosystème d'innovation. En 2017, une nouvelle loi a été adoptée en vue de renouveler les régimes d'aides à la recherche, au développement et à l'innovation, élargissant ainsi le champ d'application des aides publiques disponibles.

- (10) Le Luxembourg devrait manquer son objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2020. La pollution de l'air et les embouteillages aux heures de pointe sont des problèmes majeurs pour le pays, qui font augmenter les concentrations de dioxyde d'azote et les émissions de gaz à effet de serre. En 2015, le secteur des transports était responsable de plus de la moitié des émissions de gaz à effet de serre. La faible taxation des carburants, le nombre important de voitures de société et le niveau élevé des prix de l'immobilier figurent parmi les principaux facteurs favorisant la forte utilisation de la voiture et l'augmentation du nombre de travailleurs frontaliers. Les taux d'imposition des carburants sont parmi les plus faibles de l'Union et ont un effet incitatif sur l'augmentation de la consommation de carburants, y compris les ventes transfrontalières. Néanmoins, des mesures récentes ont encouragé le développement d'une mobilité plus durable, en particulier dans le cadre de la réforme fiscale de 2016, mais aussi grâce à d'importants investissements dans les transports publics. Les défis les plus urgents sont, en particulier, de compléter et de moderniser les infrastructures ferroviaires.
- (11) Le Luxembourg reste déterminé à réduire les restrictions réglementaires dans le secteur des services aux entreprises. Des mesures récentes ont ciblé plus particulièrement les professions d'architecte et d'ingénieur-conseil et des réformes supplémentaires visant à réduire encore les restrictions dans ces deux professions ont été annoncées. En outre, la loi dite «Omnibus», adoptée en mars 2017, a introduit des mesures de simplification administrative (en permettant un examen horizontal des procédures administratives). Des obstacles réglementaires subsistent cependant dans le secteur des services aux entreprises. L'absence d'une procédure spécifique d'évaluation de l'équivalence des exigences en matière d'assurance professionnelle, permettant aux prestataires de services d'autres États membres de fournir une couverture d'assurance équivalente, peut être une source de restrictions. La profession d'avocat, en particulier, est soumise à des réglementations très restrictives par rapport à la moyenne de l'Union. Le vaste champ des activités réservées pèse sur la prestation des services de conseil juridique par des avocats ou d'autres prestataires de services, notamment pour les services en ligne. Parmi les autres restrictions figurent 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.
- (12) Des inquiétudes subsistent quant à la soutenabilité à long terme des finances publiques, compte tenu de la hausse attendue des coûts liés au vieillissement de la population. Le Luxembourg devrait enregistrer une forte augmentation de la part de la population âgée dépendante d'ici à 2070 et, d'après les projections de 2016 de l'Inspection générale de la sécurité sociale, le solde opérationnel du système de pension deviendra déficitaire d'ici à 2023. Néanmoins, les excédents passés et actuels du régime de pension ont été préservés et les réserves accumulées devraient permettre de garantir la viabilité du système pendant encore vingt ans. Selon le rapport 2018 sur le vieillissement, les dépenses liées au vieillissement de la population devraient augmenter de 13 points de pourcentage du PIB entre 2016 et 2070: elles dépasseront les seuils de soutenabilité et seront surtout imputables aux pensions (8,9 points de pourcentage du PIB). Les dépenses de soins de longue durée en pourcentage du PIB figurent parmi les plus élevées des États membres. En dépit de la réforme adoptée en 2017, ces dépenses devraient, par rapport au niveau actuel, augmenter de 3 points de pourcentage d'ici à 2070.
- (13) Le taux d'emploi des personnes âgées reste particulièrement bas et des mesures supplémentaires sont nécessaires pour améliorer leur employabilité et leurs possibilités sur le marché du travail. Cet élément est également important pour assurer la soutenabilité à long terme des finances publiques. Les régimes de retraite anticipée incitant les travailleurs à quitter leur emploi restent répandus, 59,2 % des nouvelles pensions octroyées étant des pensions de vieillesse anticipées. Une loi visant à supprimer un régime de retraite anticipée a été adoptée en décembre 2017, mais son incidence nette sur l'âge effectif moyen de départ à la retraite et sur les dépenses est incertaine car elle assouplit les conditions applicables à d'autres régimes de retraite anticipée. Ces mauvais résultats sur le marché du travail peuvent aussi être partiellement imputés aux freins financiers au travail, qui sont comparativement élevés pour cette catégorie. Pour favoriser l'emploi des travailleurs âgés, il est nécessaire de disposer d'une stratégie globale comprenant des mesures visant à aider les travailleurs 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 cent cinquante 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. En ce qui concerne l'éducation, le Luxembourg doit s'attaquer à la forte influence de la situation socio-économique des élèves sur leurs résultats scolaires. Cet aspect est également important pour répondre à la forte demande de profils hautement spécialisés.

- (14) Les prix de l'immobilier ont continué à augmenter. Cela pourrait fragiliser la capacité du Luxembourg à attirer et à retenir une main-d'œuvre qualifiée, constituée en grande partie de ressortissants étrangers. Les pressions sur les prix de l'immobilier proviennent d'une forte asymétrie entre l'offre et la demande. Du côté de l'offre, la disponibilité insuffisante de terrains et le manque d'incitations pour les propriétaires privés à vendre des parcelles ou des immeubles semblent représenter des freins à la construction de nouveaux logements. Des mesures supplémentaires sont nécessaires pour encourager les investissements dans l'immobilier résidentiel, en augmentant les incitations à la vente de biens immobiliers, en améliorant les procédures administratives de délivrance des permis de construire et en proposant des logements sociaux abordables. Il est peu probable que la récente réforme fiscale concernant les plus-values réalisées sur la vente de biens immobiliers et l'actualisation du programme de construction de logements sociaux permettent d'accroître l'offre de logements, compte tenu de la tendance à l'augmentation continue des prix. Du côté de la demande, la forte croissance de la population et de l'emploi pousse les prix vers le haut. La situation du marché immobilier aggrave également les problèmes de congestion du trafic et de pollution. De plus, l'augmentation des prix des logements a des répercussions sur l'endettement des ménages, ce qui suscite des inquiétudes quant à la soutenabilité de celui-ci. L'endettement des ménages a augmenté rapidement au cours des dix dernières années pour atteindre, selon les estimations, 165 % du revenu disponible en 2016, reflétant ainsi l'inflation des prix de l'immobilier puisqu'environ 80 % de cet endettement résulte des prêts hypothécaires. Toutefois, le Luxembourg a déjà adopté des mesures macroprudentielles pertinentes en vue de réduire sensiblement les risques potentiels pour la stabilité financière. À la suite des propositions du comité national du risque systémique, le gouvernement a également présenté récemment un projet de loi établissant un cadre pour des mesures fondées sur les emprunteurs, afin d'éviter un accroissement de la vulnérabilité des ménages; ce projet de loi doit néanmoins être encore approuvé par le Parlement.
- (15) Dans le cadre du Semestre européen 2018, la Commission a procédé à une analyse complète de la politique économique du Luxembourg et l'a publiée dans son rapport 2018 sur le pays. Elle a également évalué le programme de stabilité pour 2018, le programme national de réforme pour 2018, ainsi que les suites données aux recommandations adressées au Luxembourg les années précédentes. La Commission a tenu compte non seulement de leur bien-fondé dans l'optique d'une politique budgétaire et socioéconomique soutenable au Luxembourg, mais aussi de leur degré de 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.
- (16) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2018 et est d'avis ⁽¹⁾ que le Luxembourg devrait respecter le pacte de stabilité et de croissance,

RECOMMANDE que le Luxembourg s'attache, en 2018 et en 2019, à:

1. augmenter le taux d'emploi des personnes âgées en renforçant leurs possibilités d'emploi et leur employabilité tout en limitant davantage les départs à la retraite anticipée, en vue d'améliorer également la viabilité à long terme du système de pension;
2. réduire encore les restrictions réglementaires dans le secteur des services aux entreprises.

Fait à Bruxelles, le 13 juillet 2018.

Par le Conseil
Le président
H. LÖGER

⁽¹⁾ Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97.