

RECOMMANDATION DU CONSEIL**du 12 juillet 2016****concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2016 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2016**

(2016/C 299/24)

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 26 novembre 2015, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance, qui marque le lancement du Semestre européen 2016 de coordination des politiques économiques. Les priorités de l'examen annuel de la croissance ont été approuvées par le Conseil européen les 17 et 18 mars 2016. Le 26 novembre 2015, la Commission a 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 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 18 et 19 février 2016 et adoptée par le Conseil le 8 mars 2016 ⁽³⁾. 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 cette recommandation intégralement et en temps utile.
- (2) Le rapport pour le Luxembourg a été publié le 26 février 2016. Il évalue les progrès accomplis par le Luxembourg dans la mise en œuvre des recommandations par pays adoptées par le Conseil le 14 juillet 2015, ainsi que ses progrès dans la réalisation de ses objectifs nationaux au titre de la stratégie Europe 2020.

⁽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 96 du 11.3.2016, p. 1.

- (3) Le 29 avril 2016, le Luxembourg a présenté son programme national de réforme pour 2016 et son programme de stabilité pour 2016. Afin de tenir compte de leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (4) Les recommandations spécifiques par pays ont été prises en compte dans la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens 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 sur l'application des mesures établissant un lien entre l'efficacité des Fonds structurels et d'investissement européens et une bonne gouvernance économique.
- (5) Le Luxembourg relève actuellement du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance. Dans son programme de stabilité pour 2016, le gouvernement prévoit d'atteindre l'équilibre budgétaire en 2017, puis de légers excédents atteignant jusqu'à 0,4 % du PIB en 2020. L'objectif budgétaire à moyen terme continuera à être respecté tout au long de la période de programmation. Toutefois, le Luxembourg annonce dans son programme de stabilité que son objectif budgétaire à moyen terme, un excédent structurel de 0,5 % du PIB jusqu'en 2016, sera remplacé par un déficit structurel de 0,5 % du PIB à compter de 2017. Selon le programme de stabilité, le ratio dette/PIB devrait progressivement augmenter, pour atteindre 23,5 % du PIB en 2020. Ces projections budgétaires se fondent sur un scénario macroéconomique plausible, sauf en ce qui concerne les années 2017 et 2018, pour lesquelles les perspectives sont favorables. Selon les prévisions du printemps 2016 établies par la Commission, l'excédent structurel devrait reculer, pour s'établir à 1,4 % du PIB en 2016, puis à 0,3 % en 2017, soit des prévisions supérieures à l'objectif budgétaire à moyen terme. Tout futur écart éventuel serait évalué au regard de l'obligation de maintenir le solde structurel au niveau de l'objectif budgétaire à moyen terme, en tenant compte de la nécessité d'assurer la soutenabilité à long terme des finances publiques, en particulier dans le domaine des retraites. Sur la base de son évaluation du programme de stabilité et compte tenu des prévisions du printemps 2016 établies par la Commission, le Conseil est d'avis que le Luxembourg devrait être en mesure de respecter les dispositions du pacte de stabilité et de croissance.
- (6) Les autorités luxembourgeoises ont annoncé les grandes lignes d'une réforme fiscale globale, qui devrait entrer en vigueur en 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, en particulier en ce qui concerne l'immobilier résidentiel, risque de réduire la base d'imposition. Certaines évolutions internationales pourraient également avoir des incidences sur la conception du système fiscal luxembourgeois et mettre en évidence la fragilité d'une partie au moins des recettes fiscales. Afin d'assurer leur prévisibilité, il est possible d'élargir davantage l'assiette fiscale, en particulier en revoyant le niveau d'imposition actuellement peu élevé des logements et en ayant davantage recours à d'autres sources, notamment la fiscalité environnementale. À cet égard, l'abrogation du régime fiscal favorable à la propriété intellectuelle (intellectual property box) permet un certain élargissement de l'assiette de l'impôt sur les sociétés. L'adoption et la mise en œuvre des réformes fiscales continueront à faire l'objet d'un suivi rigoureux dans le cadre du Semestre européen.
- (7) Les autorités luxembourgeoises ont cherché à diversifier l'économie, reconnaissant les risques liés à une forte dépendance vis-à-vis du secteur financier. 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 au coût 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 poursuite de l'expansion du secteur des services non financiers, déjà florissant, pourrait aussi contribuer à la diversification de l'économie. 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. L'analyse présentée dans le rapport par pays montre que le Luxembourg est le pays de l'Union possédant la réglementation la plus restrictive en matière de services aux entreprises et l'établissement de vente au détail. Les principales restrictions concernent les exigences en matière de détention du capital, les droits de vote et les limitations pluridisciplinaires dans le secteur des services aux entreprises, ainsi que les exigences opérationnelles et les exigences en matière d'établissement dans le secteur de la vente au détail.

⁽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).

- (8) La hausse continue des prix du logement au cours des dernières décennies, associée à la forte dynamique démographique et de l'emploi attendue dans les prochaines années, pourrait devenir un obstacle à l'accroissement envisagé de la population et de la main-d'œuvre. Cette perspective est d'autant plus probable que l'économie est fortement tributaire de l'apport de travailleurs hautement qualifiés issus des pays voisins, qui représentent environ un tiers de l'emploi global. Le dynamisme des prix des biens immobiliers résidentiels est porté par un déséquilibre entre l'offre et la demande, et en particulier par un manque de logements disponibles et abordables. Le manque de disponibilité de terrains à bâtir et les performances administratives suboptimales dans la délivrance des permis de construire entravent la flexibilité de l'offre de logements. Une part importante des subventions fiscales disponibles dans le cadre des politiques actuelles est susceptible d'être capitalisée dans les prix des logements, compte tenu de la rigidité de l'offre. Les efforts déployés pour fournir des logements sociaux à des prix abordables pourraient également être renforcés. Non seulement le marché de l'immobilier résidentiel actuel dissuade les ménages d'établir leur résidence au Luxembourg, mais il aggrave les problèmes de congestion du trafic et de pollution. Les nouvelles projections démographiques dans le rapport de 2015 sur le vieillissement rendent encore plus nécessaire l'élimination des freins à l'investissement dans les domaines des transports et de l'immobilier résidentiel et devraient être prises en compte dans les quatre prochains plans directeurs sectoriels relatifs au logement, au transport, aux zones d'activités économiques et aux paysages.
- (9) La diversification risque d'être freinée dans sa réalisation par le fait que, dans certains secteurs, l'évolution des salaires ne suit pas l'évolution de la productivité. Ceci limite les secteurs pouvant être visés, pour l'essentiel à ceux à forte valeur ajoutée. Ces dix dernières années, les coûts salariaux unitaires ont augmenté plus vite au Luxembourg que dans la plupart des États membres de la zone euro. L'indexation automatique des salaires dans l'ensemble de l'économie contribue à limiter les variations salariales entre les secteurs et peut freiner la prise en compte d'écart de productivité du travail. Toutefois, la persistance d'une faible inflation a retardé le déclenchement de l'adaptation automatique des salaires et a contribué à une évolution salariale modérée. Parallèlement à la faible progression des salaires et à la hausse de la production, les pertes de compétitivité en matière de coûts se sont atténuées. Dans ce contexte, une surveillance des évolutions salariales est justifiée.
- (10) Les conséquences du vieillissement continuent de représenter un risque à long terme, en particulier en ce qui concerne le coût des retraites. Le Luxembourg a fait de faibles progrès dans la limitation des départs anticipés à la retraite en vue de resserrer l'écart entre l'âge légal et l'âge effectif de départ à la retraite. En juillet 2015, un projet de loi modifiant les régimes de retraite anticipée a été présenté au Parlement. Cependant, alors qu'un régime sera aboli, les conditions d'accessibilité aux autres régimes de préretraite seront partiellement allégées. Une loi sur le reclassement des salariés atteints d'un handicap a été adoptée en juillet 2015 et est mise en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2016. Cette loi a renforcé les possibilités de maintien sur le marché du travail offertes aux salariés atteints d'un handicap et conduit, par voie de conséquence, à une réduction du nombre de personnes entrant dans un régime de retraite anticipée. La retraite anticipée reste répandue et les mesures d'incitation à travailler plus longtemps sont limitées. Une stratégie complète s'inscrivant dans une politique de l'âge visant à prolonger l'activité professionnelle des travailleurs âgés et à fournir les incitations et les compétences nécessaires à un retour à l'emploi fait toujours défaut. Le «pacte de l'âge», dont l'objectif est de promouvoir le maintien des travailleurs âgés dans les entreprises de plus de 150 salariés, est toujours en cours d'examen au Parlement.
- (11) Conformément à la réforme des retraites de 2012, un exercice de suivi et d'évaluation de la viabilité du système de retraite devrait avoir lieu tous les cinq ans à compter de l'adoption de la réforme. Le gouvernement a confirmé son intention d'avancer à 2016 l'évaluation initialement prévue en 2017 et a créé un groupe de travail sur les retraites chargé de cette évaluation. Aucun progrès n'a été accompli pour aligner l'âge légal de la retraite sur l'évolution de l'espérance de vie, comme recommandé précédemment par le Conseil. Le Luxembourg est le seul État membre où aucun nouveau relèvement de l'âge légal de départ à la retraite et de départ anticipé à la retraite n'a été prévu pour la période 2013-2060. Dans le rapport de 2015 sur le vieillissement, l'augmentation prévue des dépenses liées à l'âge est revue à la baisse, mais cette révision est imputable presque exclusivement à des projections démographiques plus favorables, dans un contexte où aucune nouvelle réforme n'a été adoptée. Même après la révision à la baisse, l'augmentation des dépenses liées aux retraites devrait rester la plus élevée dans l'Union. En outre, le Luxembourg est confronté à des risques liés à la hausse prévue des dépenses liées à l'assurance dépendance, l'une des plus élevées en pourcentage du PIB de tous les États membres. Cette hausse semble liée à la plus forte progression de la part de la population dépendante d'ici à 2060 dans l'Union. Des travaux préparatoires sur une réforme visant à assurer la viabilité de l'assurance dépendance ont été effectués.
- (12) 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 2016 pour ce 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. Les recommandations figurant aux points 1 et 2 ci-après reflètent ses recommandations dans le cadre du Semestre européen.

- (13) Eu égard à cette évaluation, le Conseil a examiné le programme de stabilité du Luxembourg et est d'avis ⁽¹⁾ que le Luxembourg devrait respecter le pacte de stabilité et de croissance,

RECOMMANDE que le Luxembourg s'attache, en 2016 et en 2017, à:

1. assurer la viabilité à long terme des systèmes de retraite publics en relevant l'âge effectif de départ à la retraite, en limitant les départs anticipés à la retraite et en renforçant les incitations à travailler plus longtemps, ainsi qu'en alignant l'âge légal de départ à la retraite sur l'évolution de l'espérance de vie;
2. lever les obstacles à l'investissement et à l'innovation qui limitent le développement économique dans le secteur des services en entreprise; éliminer les barrières qui freinent les investissements dans l'immobilier résidentiel.

Fait à Bruxelles, le 12 juillet 2016.

Par le Conseil

Le président

P. KAŽIMÍR

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