

Bruxelles, le 29.5.2013
COM(2013) 366 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2013
et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour la période
2012-2016**

{SWD(2013) 366 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2013

et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour la période 2012-2016

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,

après consultation du comité économique et financier,

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 portera avant tout sur les principaux domaines dans lesquels des mesures doivent être prises pour doper le potentiel de croissance durable et de compétitivité de l'Europe.
- (2) Le 13 juillet 2010, le Conseil a adopté, sur la base des propositions de la Commission, 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 membres⁴, 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.
- (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 des États membres, de l'UE et de la zone

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² COM(2013) 366 final.

³ P7_TA(2013)0052 et P7_TA(2013)0053.

⁴ Décision 2013/208/UE du Conseil du 22 avril 2013.

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 6 juillet 2012, le Conseil a adopté une recommandation relative au programme national de réforme du Luxembourg pour 2012 et a émis un avis sur la version actualisée du programme de stabilité du Luxembourg pour la période 2011-2015.
- (5) Le 28 novembre 2012, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance⁵, qui marque le lancement du semestre européen de la coordination des politiques économiques. Le 28 novembre 2012 également, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) n° 1176/2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, le rapport sur le mécanisme d'alerte⁶, dans lequel le Luxembourg n'est pas mentionné parmi les États membres qui feront l'objet d'un bilan approfondi.
- (6) Le 14 mars 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 de prendre des mesures en faveur d'un assainissement budgétaire différencié et propice à la croissance, de rétablir des conditions normales d'octroi de crédits 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 26 avril 2013, le Luxembourg a présenté son programme de stabilité 2013 pour la période 2012-2016 et son programme national de réforme pour 2013. Vu leur interdépendance, les deux programmes ont été évalués simultanément.
- (8) Sur la base de l'évaluation du programme de stabilité 2013 réalisée conformément au règlement (CE) n° 1466/97, le Conseil est d'avis que le scénario macroéconomique sur lequel se fondent les projections budgétaires contenues dans le programme est plausible. Plus précisément, pour 2013, ce scénario est très proche de ce que prévoyait la Commission au printemps 2013; pour 2014, il est légèrement plus optimiste. Les projections relatives au déficit à moyen terme reposent sur un scénario de croissance quelque peu optimiste, supérieur à la croissance potentielle. L'objectif de la stratégie budgétaire présentée dans le programme consiste à ramener le déficit de 0,8 % du PIB en 2012 à 0,6 % en 2014. Il est toutefois prévu que le déficit se creuse sur les dernières années de la période de programmation pour s'établir à 1,3 % du PIB tant en 2015 qu'en 2016. Ce creusement s'explique par l'application aux services électroniques, à compter du 1^{er} janvier 2015, de nouvelles règles de TVA grâce auxquelles le Luxembourg se mettra en conformité avec les règles de l'UE. En vertu de ces règles, les recettes de TVA générées par le commerce électronique doivent être virées du pays où se trouve le fournisseur vers le pays de résidence du client. Selon les estimations des autorités, ces nouvelles règles auront pour effet de réduire les recettes de TVA de 1,4 % du PIB. Le gouvernement a d'ores et déjà annoncé un relèvement du taux normal de TVA pour compenser une partie de cette perte de recettes. Le programme de stabilité 2013 confirme l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) précédent, à savoir un excédent structurel de 0,5 % du PIB. Cet OMT respecte les exigences du pacte de stabilité et de croissance. Si l'on se base à la fois sur les prévisions du printemps 2013 de la Commission et sur le solde budgétaire structurel (recalculé) figurant dans le programme, le Luxembourg devrait avoir dégagé en 2012 un excédent

⁵ COM(2012) 750 final.

⁶ COM(2012) 751 final.

structurel de 0,1 % du PIB, ce qui est inférieur à l'OMT, et atteint son OMT en 2013. En revanche, il devrait à nouveau afficher dès 2014 un écart de 0,3 % of GDP par rapport à cet objectif et s'en écarter encore davantage en 2015 et 2016. Les autorités nationales ont réaffirmé leur objectif de retourner à l'OMT au plus tard en 2017, afin d'élargir leur marge de manœuvre. La dette publique brute, qui représentait 20,8 % du PIB en 2012, est nettement inférieure à la valeur de référence fixée dans le traité.

- (9) Le Luxembourg a su maintenir son déficit public au-dessous de 3 % du PIB ces dernières années, évitant ainsi de se voir appliquer une procédure de déficit excessif. Cela est davantage lié à l'abondance des recettes qu'à une maîtrise des dépenses. On estime ainsi qu'en 2012, le taux de croissance des dépenses publiques, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes, a dépassé le critère des dépenses défini dans le pacte de stabilité et de croissance. L'écart entre ce taux et le critère en question est estimé à 1,3 % du PIB, ce qui est supérieur au seuil de 0,5 % du PIB défini dans le règlement (CE) n° 1466/97. Toutefois, pour apprécier cet écart, il convient de procéder à une évaluation globale tenant compte d'autres facteurs: i) en termes structurels, le déficit ne s'est creusé que de 0,2 % du PIB en 2012; ii) l'économie du Luxembourg, compte tenu de la petite taille du pays et de son degré d'ouverture, se caractérise par une grande volatilité; et iii) selon les prévisions du printemps 2013 de la Commission, le Luxembourg atteindrait son OMT dès 2013. Tous ces éléments dénotent un écart de nature non structurelle. Néanmoins, la grande volatilité des recettes collectées par les administrations publiques luxembourgeoises, si elle s'est jusqu'à présent traduite par des recettes supérieures aux prévisions, constitue un risque pour la viabilité des finances publiques. Pour réduire de tels risques, il conviendrait d'inscrire dans la loi les contraintes en matière de dette comme de dépenses. En outre, il conviendrait de désigner un organe de contrôle et de définir les mesures à prendre en cas de non-respect. L'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2015, du nouveau régime de TVA et ses importantes répercussions négatives en termes de recouvrement de l'impôt illustrent l'importance, pour le Luxembourg, de l'adoption d'un cadre budgétaire à moyen terme. Cette perspective imposerait notamment une orientation budgétaire particulièrement prudente en 2014.
- (10) Actuellement, les taxes sur la consommation représentent moins d'un tiers des recettes fiscales, en partie parce que les taux normal et réduit de TVA sont modérés. Le Luxembourg occupe le premier rang de l'UE par le nombre de catégories de biens ou de services bénéficiant d'un taux de TVA réduit. La présence d'un vaste secteur financier, exonéré de cette taxe, contribue aussi à expliquer la faiblesse du ratio TVA/PIB. Globalement, le Luxembourg a la possibilité d'accroître ses recettes en étendant l'application du taux de TVA normal. En outre, le système d'imposition des sociétés luxembourgeois se caractérise par le fait qu'il privilégie largement l'endettement, ce qui contribue à un ratio dette privée/PIB élevé.
- (11) La réforme des pensions de retraite adoptée en décembre 2012 ne peut être vue que comme un premier pas dans la bonne direction. Même si l'on tient compte de la plupart des aspects de la réforme adoptée, le Luxembourg devrait encore, pour combler l'écart budgétaire, mettre en œuvre des mesures de viabilisation durable, revenant à accroître de manière permanente le solde primaire de 8,6 points de pourcentage du PIB. Il doit donc aller plus loin dans sa réforme des pensions. Le plafonnement de l'adaptation des pensions en fonction des hausses de salaires réelles permettrait d'étoffer les réserves de retraite, et le fait de lier l'âge légal de départ en retraite à l'espérance de vie aiderait à assurer la viabilité à long terme du régime. Les possibilités de départ anticipé devraient aussi être réduites et il conviendrait de faire en sorte qu'il soit plus attrayant

de travailler au-delà de l'âge minimum requis. De surcroît, l'incidence des dépenses de soins de longue durée sur la viabilité budgétaire devrait contribuer à hauteur de 2,1 points de pourcentage à l'écart de viabilité du Luxembourg. Par rapport à la moyenne de l'UE, le Luxembourg peut s'attendre à une forte augmentation du nombre de personnes âgées et de personnes à charge.

- (12) Le Luxembourg affiche actuellement une productivité relativement élevée, mais sa marge de manœuvre en termes de gains de productivité se réduit. Il conviendrait donc de limiter la croissance des coûts salariaux unitaires en assurant une meilleure corrélation entre salaires et productivité. Le Luxembourg a pris des mesures pour modérer la hausse des salaires en modulant le système d'indexation entre 2012 et 2014. Toutefois, il ne s'agit là que d'une réforme temporaire, qui ne garantit pas que les salaires restent en phase avec l'évolution de la productivité. La productivité varie selon les secteurs économiques; dans le secteur financier, elle est près de deux fois plus forte que dans le reste de l'économie. Il existera un risque non négligeable pour la compétitivité du Luxembourg à partir de 2015, lorsque le système d'indexation automatique sera à nouveau appliqué normalement. Des mesures supplémentaires devraient donc être prises pour réformer plus durablement le système de fixation des salaires, afin d'éviter que la compétitivité du pays ne se détériore davantage à l'avenir.
- (13) L'économie luxembourgeoise est fortement tributaire de son secteur financier, qui représente environ 30 % de la valeur ajoutée totale et 25 % des recettes fiscales perçues. Pour préserver la compétitivité future du pays, il conviendrait de développer de nouvelles «niches de compétences». Or, le système de recherche et d'innovation luxembourgeois reste très faible, et le pays a peu de chances de réaliser son objectif d'intensité de R&D pour 2020. Le Luxembourg affiche des résultats très inférieurs à la moyenne de l'UE en ce qui concerne les indicateurs de coopération entre organismes de recherche publics et entreprises, en raison du clivage actuel entre la R&D privée et la recherche publique. Il devrait lutter contre cette baisse tendancielle de l'intensité de R&D, notamment en favorisant le renforcement de celle-ci au niveau des entreprises. La mise en place d'une stratégie de spécialisation intelligente et plus ciblée pourrait contribuer de manière essentielle à maximiser les retombées économiques du financement public de la recherche, notamment en garantissant un effet de levier sur les investissements privés. Cette approche ciblée devrait être complétée par une politique horizontale globale axée sur la création et le développement d'entreprises innovantes.
- (14) Le chômage des jeunes demeure élevé (18 %) et est fortement lié au niveau d'études. Les jeunes résidents doivent faire face à une concurrence acharnée pour l'emploi de la part des non-résidents, souvent plus qualifiés qu'eux. Le Luxembourg s'est montré très déterminé à lutter contre le chômage des jeunes, mais des efforts supplémentaires sont nécessaires. Pour maximiser les gains, ces mesures devraient s'inscrire dans le cadre d'une stratégie de réforme globale, comprenant un renforcement des mesures d'activation pour lutter contre la dépendance à l'égard des allocations de chômage. Selon les tests réalisés dans le cadre de l'étude PISA, les compétences de base acquises par les jeunes sont relativement faibles. De nouvelles mesures s'imposent pour contrer la tendance négative observée depuis 2006 en lecture, en mathématiques et en sciences. Des efforts accrus devraient être faits pour améliorer les ressources pédagogiques et les affecter en priorité aux établissements accueillant des élèves défavorisés, ainsi que pour accroître les ressources disponibles pour le soutien linguistique et les cours de rattrapage. Les problèmes spécifiques que rencontrent les personnes issues de l'immigration sur le marché du travail devraient être examinés de manière plus

approfondie et faire l'objet de mesures ciblées, portant entre autres sur les compétences linguistiques. Il convient à cet égard d'accorder une attention particulière à l'enseignement et à la formation professionnels. De nouvelles mesures devraient être prises pour améliorer l'enseignement préscolaire et réduire le décrochage scolaire, notamment parmi la population immigrée. L'employabilité des travailleurs âgés devrait être améliorée, notamment par un renforcement de leurs compétences.

- (15) Le Luxembourg s'est engagé à réduire ses émissions de gaz à effet de serre dans les secteurs non couverts par le SCEQE de 20 % d'ici à 2020 par rapport à 2005, mais, selon les estimations, il lui manquera 27 points de pourcentage pour atteindre son objectif. Le secteur des transports, responsable de 64 % des émissions non couvertes par le SCEQE en 2010, représente un enjeu majeur pour le Luxembourg. Les mesures déjà en place ne permettraient d'obtenir qu'un tiers environ de la réduction des émissions nécessaire pour respecter l'objectif. Il est donc nécessaire de renforcer nettement les mesures prises, notamment en augmentant les taxes sur l'essence afin de réduire l'écart d'imposition avec les pays voisins. La réforme de la taxe sur les véhicules devrait également être accélérée. Le Luxembourg devrait poursuivre la mise en œuvre de projets qui encouragent l'utilisation des transports publics. Il devrait instituer un système de péage routier pour lutter contre les encombrements afin d'encourager les usagers à se tourner vers les transports publics, et promouvoir l'amélioration de la desserte des régions voisines par les transports publics.
- (16) Dans le cadre du semestre européen, la Commission a effectué 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'UE par la contribution de l'Union aux futures décisions nationales. Les recommandations figurant aux points 1 à 6 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 avis⁷.
- (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 cette base, le Conseil a adressé des recommandations spécifiques aux États membres dont la monnaie est l'euro. Le Luxembourg devrait lui aussi veiller à ce que recommandations soient mises en œuvre intégralement et dans les délais,

RECOMMANDE que le Luxembourg s'attache, au cours de la période 2013-2014:

- 1. à conserver une position budgétaire saine et à continuer de respecter l'objectif à moyen terme, de manière à assurer la viabilité à long terme de ses finances publiques, compte tenu en particulier des passifs implicites liés au vieillissement démographique; à renforcer la gouvernance budgétaire en adoptant 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;

⁷

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

2. à prendre des mesures pour corriger le biais de la fiscalité des entreprises en faveur de l'endettement et pour étendre l'application du taux normal de TVA;
3. à réduire les dépenses liées au vieillissement en améliorant l'efficacité des services de soins de longue durée, notamment par un recentrage plus net sur la prévention, la réhabilitation et l'autonomie, en renforçant la réforme des pensions récemment adoptée, et en prenant des mesures supplémentaires pour réduire les départs en retraite anticipée et relever l'âge de départ effectif en retraite, y compris en liant l'âge légal de départ à l'espérance de vie;
4. au-delà du gel actuel, à prendre d'autres mesures structurelles, en concertation avec les partenaires sociaux et dans le respect des pratiques nationales, pour réformer le système de fixation des salaires, y compris l'indexation, afin d'améliorer sa réactivité à l'évolution de la productivité et aux évolutions sectorielles ainsi qu'à la situation du marché du travail, et de promouvoir la compétitivité; à intensifier les efforts pour diversifier la structure de l'économie, en promouvant l'investissement privé dans la recherche, et notamment en développant la coopération entre recherche publique et entreprises;
5. à intensifier les efforts pour réduire le chômage des jeunes, en améliorant la conception et le suivi des politiques actives de l'emploi; à renforcer l'enseignement général et professionnel afin de mieux faire correspondre les compétences des jeunes avec la demande de main-d'œuvre, en particulier pour les personnes issues de l'immigration; à agir de manière résolue pour accroître le taux de participation des travailleurs âgés, notamment en améliorant leur employabilité par l'apprentissage tout au long de la vie;
6. à renforcer les mesures destinées à permettre la réalisation de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre ne relevant pas du SCEQE, en particulier en augmentant l'imposition des produits énergétiques utilisés dans les transports.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*