



Bruxelles, le 23.5.2022
COM(2022) 618 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

**concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2022 et portant
avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2022**

{SWD(2022) 618 final} - {SWD(2022) 640 final}

RECOMMANDATION DU CONSEIL

concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2022 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2022

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 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 règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil² établissant la facilité pour la reprise et la résilience est entré en vigueur le 19 février 2021. La facilité pour la reprise et la résilience apporte un soutien financier à la mise en œuvre des réformes et des investissements, créant ainsi une impulsion budgétaire financée par l'Union. Elle contribue à la reprise économique et à la mise en œuvre de réformes et d'investissements durables et propices à la croissance, favorisant en particulier la transition écologique et numérique, tout en renforçant la résilience et le potentiel de croissance des économies des États membres. Elle contribue également à renforcer la viabilité des finances publiques et à stimuler la croissance et la création d'emplois à moyen et à long terme. La contribution financière maximale par État membre au titre de la facilité pour la reprise et la résilience [a été] actualisée le [XX] juin 2022, conformément à l'article 11, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/241.
- (2) Le 24 novembre 2021, la Commission a adopté l'examen annuel de la croissance durable, qui marque le lancement du Semestre européen 2022 pour la coordination des politiques économiques. Elle a dûment tenu compte de la volonté commune, réaffirmée lors du sommet social de Porto de mai 2021, de poursuivre la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017. Le Conseil européen a validé les

¹ JO L 209 du 2.8.1997, p. 1.

² Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience (JO L 57 du 18.2.2021, p. 17).

priorités de l'examen annuel 2022 de la croissance durable le 25 mars 2022. Le 24 novembre 2021, 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 approfondi³. Le même jour, la Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, adoptée par le Conseil le 5 avril 2022, ainsi que la proposition de rapport conjoint sur l'emploi 2022, qui analyse la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi et des principes du socle européen des droits sociaux, adoptée par le Conseil le 14 mars 2022.

- (3) L'invasion de l'Ukraine par la Russie, qui a suivi la pandémie mondiale, a fortement dégradé la situation géopolitique et économique. L'impact de l'invasion sur les économies des États membres s'est fait sentir notamment par la hausse des prix de l'énergie et des denrées alimentaires et par des perspectives de croissance plus faibles. La hausse des prix de l'énergie pèse particulièrement sur les ménages les plus vulnérables vivant dans la précarité énergétique ou exposés au risque de précarité énergétique. L'UE connaît également un afflux sans précédent de personnes fuyant l'Ukraine. Dans ce contexte, le 4 mars 2022, la directive relative à la protection temporaire a été activée⁴ pour la première fois, ce qui a permis d'accorder aux personnes déplacées d'Ukraine le droit de séjourner légalement dans l'UE et de leur conférer l'accès à l'éducation et à la formation, au marché du travail, aux soins de santé, au logement et à la protection sociale.
- (4) Compte tenu de l'évolution rapide de la situation économique et géopolitique, le Semestre européen reprend sa vaste coordination des politiques économiques et de l'emploi en 2022, tout en évoluant conformément aux exigences de mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience, comme décrit dans l'examen annuel 2022 de la croissance durable. La mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience adoptés est essentielle à la réalisation des objectifs de coordination des politiques économiques dans le cadre du Semestre européen, étant donné que ces plans portent sur l'ensemble des recommandations par pays émises lors des cycles 2019 et 2020 du Semestre ou sur une partie non négligeable de celles-ci. Les recommandations par pays pour 2019 et 2020 restent également tout aussi pertinentes pour les plans pour la reprise et la résilience révisés, mis à jour ou modifiés conformément aux articles 14, 18 et 21 du règlement (UE) 2021/241, en plus des recommandations par pays émises jusqu'à la date de présentation du plan modifié.
- (5) La clause dérogatoire générale est active depuis mars 2020⁵. Dans sa communication du 3 mars 2021⁶, la Commission a exposé son point de vue selon lequel la décision relative à la désactivation ou au maintien en vigueur de la clause dérogatoire générale devrait s'inscrire dans le cadre d'une évaluation d'ensemble de l'état de l'économie, dont un critère quantitatif essentiel serait le niveau de l'activité économique dans l'UE ou la zone euro par rapport aux niveaux atteints avant la crise (fin 2019). Une

³ 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).

⁴ Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire (JO L 71 du 4.3.2022, p. 1).

⁵ Communication de la Commission au Conseil sur l'activation de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance, Bruxelles, le 20.3.2020, COM (2020) 123 final.

⁶ Communication de la Commission au Conseil – Un an après le début de la pandémie de COVID-19: la réponse apportée en matière de politique budgétaire, Bruxelles, le 3 .3.2021, COM(2021) 105 final.

incertitude accrue et de sérieux risques à la baisse pesant sur les perspectives économiques dans le contexte de la guerre en Europe, des hausses sans précédent des prix de l'énergie et des perturbations persistantes de la chaîne d'approvisionnement justifient l'extension de la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de croissance jusqu'en 2023.

- (6) Conformément à l'approche adoptée dans l'avis du Conseil du 18 juin 2021 sur le programme de stabilité pour 2021, la meilleure façon de mesurer l'orientation budgétaire est actuellement la variation des dépenses primaires (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes), en excluant les mesures d'urgence temporaires liées à la crise de la COVID-19, mais en incluant les dépenses financées par un soutien non remboursable (subventions) provenant de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE, par rapport à la croissance potentielle à moyen terme⁷. Au-delà de l'orientation budgétaire générale, pour évaluer si la politique budgétaire nationale est prudente et si sa composition est propice à une reprise durable compatible avec les transitions écologique et numérique, une attention particulière est également accordée à l'évolution des dépenses primaires courantes financées au niveau national⁸ (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes et en excluant les mesures d'urgence temporaires liées à la crise de la COVID-19) et des investissements.
- (7) Le 2 mars 2022, la Commission a adopté une communication fournissant des orientations générales pour la politique budgétaire en 2023, visant à soutenir la préparation des programmes de stabilité et de convergence des États membres et à renforcer ainsi la coordination des politiques⁹. Sur la base des prévisions macroéconomiques de l'hiver 2022, la Commission est d'avis que le passage d'une orientation budgétaire générale favorable en 2020-2022 à une orientation budgétaire générale globalement neutre semble approprié en 2023, tout en se tenant prête à réagir à l'évolution de la situation économique. La Commission a annoncé que les recommandations budgétaires pour 2023 devraient continuer à être différenciées d'un État membre à l'autre et tenir compte des effets d'entraînement éventuels entre les pays. La Commission a invité les États membres à tenir compte des orientations dans leurs programmes de stabilité et de convergence. La Commission s'est engagée à suivre de près l'évolution de la situation économique et à adapter ses orientations politiques en fonction des besoins et, au plus tard, dans son paquet de printemps du Semestre européen de fin mai 2022.
- (8) Par rapport aux orientations budgétaires formulées le 2 mars 2022, les recommandations budgétaires pour 2023 tiennent compte de la détérioration des perspectives économiques, de l'incertitude accrue et de nouveaux risques baissiers, ainsi que de la hausse de l'inflation par rapport aux prévisions d'hiver. Compte tenu de ces considérations, la réponse budgétaire doit être une augmentation des investissements publics en faveur de la transition écologique et numérique et de la sécurité énergétique, et des mesures de soutien au pouvoir d'achat des ménages les

⁷ Les estimations relatives à l'orientation budgétaire et à ses composantes figurant dans la présente recommandation sont des estimations de la Commission fondées sur les hypothèses qui sous-tendent ses prévisions du printemps 2022. Les estimations de la Commission relatives à la croissance potentielle à moyen terme ne tiennent pas compte de l'incidence positive des réformes qui font partie du plan pour la reprise et la résilience et sont susceptibles de stimuler la croissance potentielle.

⁸ Non financées par des subventions provenant de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE.

⁹ Communication de la Commission au Conseil: orientations en matière de politique budgétaire pour 2023, Bruxelles, le 2.3.2022, COM(2022) 85 final.

plus vulnérables afin d'amortir l'impact de la hausse des prix de l'énergie et de contribuer à limiter les pressions inflationnistes des effets de second tour au moyen de mesures ciblées et temporaires; la politique budgétaire doit rester souple afin de s'adapter à l'évolution rapide de la situation et être ajustée pour chaque pays en fonction de sa situation budgétaire et économique, y compris en matière d'exposition à la crise et à l'afflux de personnes déplacées en provenance d'Ukraine.

- (9) Le 30 avril 2021, le Luxembourg a présenté à la Commission son plan national pour la reprise et la résilience, conformément à l'article 18, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/241. Conformément à l'article 19 du règlement (UE) 2021/241, la Commission a évalué la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la cohérence du plan pour la reprise et la résilience, conformément aux lignes directrices concernant l'évaluation figurant à l'annexe V dudit règlement. Le 13 juillet 2021, le Conseil a adopté sa décision relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience du Luxembourg¹⁰. La libération des tranches est subordonnée aux financements disponibles et à une décision de la Commission, prise conformément à l'article 24, paragraphe 5, du règlement (UE) 2021/241, indiquant que le Luxembourg a atteint de manière satisfaisante les jalons et cibles pertinents établis dans la décision d'exécution du Conseil. Le fait d'avoir atteint les jalons et cibles de manière satisfaisante présuppose que les mesures liées aux jalons et cibles précédemment atteints de manière satisfaisante n'ont pas été annulées.
- (10) Le 29 avril 2022, le Luxembourg a présenté à la Commission son programme national de réforme pour 2022 et son programme de stabilité pour 2022, conformément à l'article 4 du règlement (UE) n° 1466/97. Afin de tenir compte de l'interdépendance des deux programmes, ils ont été évalués conjointement. Conformément à l'article 27 du règlement (UE) 2021/241, le programme national de réforme pour 2022 tient également compte des rapports semestriels du Luxembourg sur les progrès accomplis dans la réalisation de son plan pour la reprise et la résilience.
- (11) La Commission a publié le rapport 2022 pour le Luxembourg¹¹ le 23 mai 2022. Elle a dressé le bilan de la mise en œuvre, par le Luxembourg, de son plan pour la reprise et la résilience, en se fondant sur le tableau de bord de la reprise et de la résilience, et évalué les progrès accomplis par le Luxembourg dans les suites données aux recommandations par pays pertinentes adoptées par le Conseil en 2019, 2020 et 2021. Sur la base de cette analyse, le rapport par pays a mis en évidence des lacunes en ce qui concerne les défis qui ne sont pas abordés par le plan pour la reprise et la résilience ou qui ne le sont que partiellement, ainsi que les nouveaux défis et ceux qui émergent, notamment à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Il a également évalué les progrès accomplis par le Luxembourg dans la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux et dans la réalisation des grands objectifs de l'UE en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté, ainsi que les progrès dans la réalisation des objectifs de développement durable de l'ONU.
- (12) Le 20 juillet 2020, le Conseil a recommandé au Luxembourg de prendre, en 2020 et 2021, conformément à la clause dérogatoire générale, toutes les mesures nécessaires pour combattre efficacement la pandémie, soutenir l'économie et favoriser la reprise. Il a également été recommandé au Luxembourg, lorsque les conditions économiques le permettront, de mener des politiques budgétaires visant à parvenir à des positions

¹⁰ Décision d'exécution du Conseil du 13 juillet 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour le Luxembourg (ST 10155/2021).

¹¹ SWD (2022) 618 final.

budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la viabilité de la dette, tout en renforçant les investissements. En 2021, sur la base des données validées par Eurostat, le solde des administrations publiques du Luxembourg est passé d'un déficit correspondant à 3,4 % du PIB en 2020 à un excédent correspondant à 0,9 % en 2021. La réponse du Luxembourg en matière de politique budgétaire a soutenu la reprise économique en 2021, tandis que les mesures d'aide d'urgence temporaires ont reculé; de 2,4 % du PIB en 2020, elles sont tombées à 0,7 % en 2021. Les mesures prises par le Luxembourg en 2021 sont conformes à la recommandation du Conseil du 20 juillet 2020. Les mesures budgétaires discrétionnaires adoptées par le gouvernement en 2020 et 2021 ont été temporaires ou accompagnées de mesures de compensation. D'après les données validées par Eurostat, la dette publique s'élevait à 24,4 % du PIB en 2021.

- (13) Le scénario macroéconomique sur lequel reposent les projections budgétaires est prudent en ce qui concerne 2022 et réaliste pour la suite. Le programme de stabilité pour 2022 prévoit une croissance du PIB réel de 1,4 % en 2022 et de 2,9 % en 2023. Par comparaison, selon les prévisions du printemps 2022 de la Commission, le PIB réel devrait augmenter de 2,2 % en 2022 et de 2,7 % en 2023. La différence de 0,8 point de pourcentage en 2022 s'explique principalement par des attentes plus élevées en matière d'investissements et par une contribution positive des exportations nettes à la croissance du PIB réel selon les prévisions de la Commission. Dans son programme de stabilité pour 2022, le gouvernement table sur une réduction du solde nominal, qui passerait d'un déficit de 0,7 % du PIB en 2022 à un déficit de 0,4 % du PIB en 2023. La baisse enregistrée en 2022 s'explique principalement par la hausse des dépenses consacrées à la rémunération des salariés, aux investissements et aux prestations sociales, tandis que, du côté des recettes, les impôts courants sur le revenu et le patrimoine devraient diminuer. Selon le programme, le ratio de la dette publique au PIB devrait grimper à 25,4 % en 2022, avant d'atteindre 25,8 % en 2023. Sur la base des mesures de politique publique connues à la date de clôture des prévisions, les prévisions du printemps 2022 de la Commission annoncent un déficit public de 0,1 % du PIB pour 2022 et un excédent de 0,1 % pour 2023. Les prévisions du printemps 2022 de la Commission tablent quant à elles sur une réduction du ratio de la dette publique au PIB, qu'elles estiment à 24,7 % en 2022 et à 25,1 % en 2023.

Sur la base des prévisions du printemps 2022 de la Commission, la croissance potentielle du PIB à moyen terme (moyenne sur 10 ans) est estimée à 2,6 %. Cette estimation ne tient toutefois pas compte de l'incidence des réformes qui font partie du plan pour la reprise et la résilience et sont susceptibles de stimuler la croissance potentielle du Luxembourg.

- (14) En 2022, le gouvernement a progressivement supprimé la majorité des mesures prises en réponse à la crise de la COVID-19, de sorte que les mesures d'aide d'urgence temporaires devraient passer de 0,7 % du PIB en 2021 à 0,1 % en 2022. Le déficit public est affecté par les mesures adoptées pour contrer l'incidence économique et sociale de la hausse des prix de l'énergie, qui, selon les prévisions du printemps 2022 de la Commission, sont estimées à 0,8 % du PIB en 2022 et à 0,2 % du PIB en 2023¹². Ces mesures consistent principalement en un crédit d'impôt sur l'énergie, des transferts sociaux en faveur des ménages à faible revenu, des réductions des impôts indirects sur la consommation d'énergie et des subventions sur la production. Ces mesures ont été annoncées comme étant pour la plupart temporaires. Si toutefois les

¹² Les chiffres représentent le niveau des coûts budgétaires annuels de ces mesures prises depuis l'automne 2021, y compris les recettes et les dépenses courantes ainsi que, le cas échéant, les mesures relatives aux dépenses en capital.

prix de l'énergie devaient rester élevés en 2023 également, certaines de ces mesures pourraient être maintenues. Parmi ces mesures, certaines ne sont pas ciblées, notamment la réduction généralisée des droits d'accise sur les carburants en 2022. Le déficit public est également affecté par les coûts liés à l'offre d'une protection temporaire aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine, qui, selon les prévisions du printemps 2022 de la Commission, devraient s'établir à 0,1 % du PIB en 2022 et à 0,2 % du PIB en 2023¹³.

- (15) Le 18 juin 2021, le Conseil a recommandé que, en 2022, le Luxembourg¹⁴ poursuive une orientation budgétaire propre à soutenir l'activité économique, notamment grâce à l'impulsion fournie par la facilité pour la reprise et la résilience, et qu'il préserve les investissements financés au niveau national. Il a également recommandé au Luxembourg de mener, lorsque les conditions économiques le permettront, une politique budgétaire visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes et à garantir la viabilité budgétaire à moyen terme, tout en renforçant les investissements afin de stimuler le potentiel de croissance.
- (16) En 2022, sur la base des prévisions du printemps 2022 de la Commission et des informations figurant dans le programme de stabilité du Luxembourg pour 2022, l'orientation budgétaire devrait être favorable et représenter -1,3 % du PIB, conformément aux recommandations du Conseil¹⁵. Le Luxembourg prévoit de continuer à soutenir la reprise en recourant à la facilité pour la reprise et la résilience pour financer des investissements supplémentaires, conformément aux recommandations du Conseil. La contribution positive à l'activité économique des dépenses financées par les subventions accordées au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union devrait rester stable par rapport à 2021. Des investissements financés au niveau national devraient apporter une contribution expansionniste de 0,1 point de pourcentage à l'orientation budgétaire en 2022¹⁶. Par conséquent, le Luxembourg prévoit de préserver les investissements financés au niveau national, comme le recommande le Conseil. Dans le même temps, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des nouvelles mesures en matière de recettes) en 2022 devrait avoir un effet expansionniste de 1,2 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire globale. Cette importante contribution expansionniste tient compte de l'incidence supplémentaire des mesures visant à faire face à l'impact économique et social de la hausse des prix de l'énergie (0,5 % du PIB) ainsi que des coûts liés à l'offre d'une protection temporaire aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine (0,1 % du PIB), tandis que

¹³ Le nombre total de personnes déplacées d'Ukraine vers l'UE devrait progressivement atteindre 6 millions d'ici à la fin de 2022, et leur répartition géographique est estimée sur la base de la taille de la diaspora existante, de la population relative de l'État membre d'accueil et de la répartition réelle des personnes déplacées en provenance d'Ukraine dans l'ensemble de l'UE en mars 2022. En ce qui concerne les coûts budgétaires par personne, les estimations sont fondées sur le modèle de microsimulation Euromod du Centre commun de recherche de la Commission, en tenant compte à la fois des transferts en espèces dont les personnes sont susceptibles de pouvoir bénéficier et des prestations en nature telles que l'éducation et les soins de santé.

¹⁴ Recommandation du Conseil du 18 juin 2021 portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2021, JO C 304 du 29.7.2021, p. 73.

¹⁵ Un signe négatif (positif) de l'indicateur correspond à un excédent (déficit) de croissance des dépenses primaires par rapport à la croissance économique à moyen terme, ce qui indique une politique budgétaire expansionniste (restrictive).

¹⁶ D'autres dépenses en capital financées au niveau national devraient entraîner un effet restrictif de 0,1 point de pourcentage du PIB.

l'augmentation de la rémunération des salariés et des transferts sociaux devrait également contribuer (0,3 % du PIB) à la croissance des dépenses courantes nettes.

- (17) En 2023, les prévisions du printemps 2022 de la Commission tablent sur une orientation budgétaire de + 0,5 % du PIB, dans l'hypothèse de politiques inchangées¹⁷. Selon les projections, le Luxembourg devrait continuer de recourir aux subventions provenant de la facilité pour la reprise et la résilience en 2023 pour financer des investissements supplémentaires favorisant la reprise. Des investissements financés au niveau national devraient apporter une contribution expansionniste de 0,1 % du PIB à l'orientation budgétaire en 2023¹⁸. Dans le même temps, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des nouvelles mesures en matière de recettes) en 2023 devrait avoir un effet restrictif de 0,5 point de pourcentage sur l'orientation budgétaire globale. Il s'agit notamment de l'incidence de la suppression progressive des mesures visant à faire face à la hausse des prix de l'énergie (0,3 % du PIB).
- (18) Dans le programme de stabilité pour 2022, le déficit public devrait progressivement diminuer pour atteindre 0,3 % du PIB en 2024 et 0,2 % en 2025. Le solde des administrations publiques devrait donc rester inférieur à 3 % du PIB pendant la période couverte par le programme. Ces projections tablent sur des recettes légèrement plus élevées et des dépenses stables en pourcentage du PIB. Selon le programme, le ratio de la dette publique au PIB devrait progresser d'ici à 2025, particulièrement en 2024, année où il atteindra 26,2 %, et se maintenir à 26,2 % en 2025. D'après l'analyse de la Commission, les risques pesant sur la viabilité de la dette semblent faibles à moyen terme.
- (19) L'incidence de la crise de la COVID-19 sur les finances publiques a été moins importante que dans d'autres États membres, et les facteurs pertinents devraient évoluer de manière positive en 2022. L'impact des tendances démographiques sur les dépenses publiques devrait toutefois s'intensifier au cours des prochaines décennies. Cette situation s'explique en particulier par le fait que le nombre de retraités par personne active devrait progresser de manière constante eu égard au vieillissement de la population et au ralentissement des flux migratoires nets. Sur la base d'un scénario de «politiques inchangées», le Luxembourg connaîtra d'ici à 2070 l'une des augmentations des dépenses en matière de retraites en pourcentage du PIB les plus fortes de l'UE. Cela se traduirait par des dépenses en matière de retraites représentant environ 18 % du PIB (par rapport à 9 % en 2019), ce qui les placerait parmi les plus élevées de l'UE. Il en découlerait une augmentation importante de la dette publique, ce qui mettrait en péril la stabilité des finances publiques. Le relèvement de l'âge effectif de départ à la retraite constitue la mesure dont l'impact macroéconomique serait le plus bénéfique, dès lors que ce facteur présente le meilleur potentiel de réduction des dépenses en matière de retraites. Un taux plus élevé de travailleurs âgés en activité soutiendrait à son tour la croissance économique. Le plan pour la reprise et la résilience ne résout pas le problème lié à la viabilité à long terme du système de retraites, ni les effets négatifs des régimes de départ anticipé à la retraite et des incitations financières à se retirer prématurément du marché du travail, qui expliquent le taux réduit d'emploi parmi les travailleurs âgés. Le lancement rapide de réformes

¹⁷ Un signe négatif (positif) de l'indicateur correspond à un excédent (déficit) de croissance des dépenses primaires par rapport à la croissance économique à moyen terme, ce qui indique une politique budgétaire expansionniste (restrictive).

¹⁸ D'autres dépenses en capital financées au niveau national devraient entraîner un effet restrictif de 0,2 point de pourcentage du PIB.

visant à limiter les régimes de départ anticipé à la retraite et incitant les travailleurs âgés à préférer rester en activité plus longtemps rendrait possible une mise en œuvre progressive, ce qui accroîtrait l'équité intergénérationnelle.

- (20) La lutte contre la planification fiscale agressive au sein de l'UE est essentielle pour: i) empêcher toute distorsion de la concurrence entre entreprises; ii) garantir un traitement équitable des contribuables; et iii) sauvegarder les finances publiques. Le Luxembourg est caractérisé par une économie de petite taille et ouverte et un important secteur financier intégré, qui explique en grande partie la présence de flux financiers importants. Ces flux financiers importants témoignent toutefois également de la forte présence, sur le territoire luxembourgeois, d'entreprises sous contrôle étranger qui mènent des activités de financement et de trésorerie intragroupe. L'absence de retenue à la source ou de mesures équivalentes applicables aux paiements d'intérêts et de redevances vers les juridictions qui ont une fiscalité faible ou inexistante outre les pays figurant sur la liste de l'UE des pays et territoires non coopératifs constitue un sujet de préoccupation particulier¹⁹. Les paiements sortants d'intérêts et de redevances par des entreprises établies au Luxembourg vers des juridictions situées en dehors de l'UE pourraient échapper à l'impôt ou n'être que peu imposés s'ils ne sont assujettis à aucune taxation, ou ne sont que faiblement taxés, dans la juridiction du bénéficiaire. Le Luxembourg a pris certaines mesures pour lutter contre la planification fiscale agressive. Toutefois, à ce jour, les mesures sont limitées et insuffisantes pour résoudre le problème des paiements sortants dans le système fiscal, lequel pourrait être exploité par les multinationales à des fins de planification fiscale agressive.
- (21) Conformément à l'article 19, paragraphe 3, point b), et à l'annexe V, critère 2.2, du règlement (UE) 2021/241, le plan pour la reprise et la résilience comprend un vaste ensemble de réformes et d'investissements qui se renforcent mutuellement et qui doivent être mis en œuvre d'ici à 2026. Ceux-ci contribuent à relever l'ensemble ou une partie non négligeable des défis économiques et sociaux recensés dans les recommandations par pays adressées au Luxembourg par le Conseil dans le cadre du Semestre européen en 2019 et 2020, en plus de toutes les recommandations par pays émises jusqu'à la date d'adoption d'un plan. En particulier, ces défis portent sur la résilience du système de soins de santé, l'inclusion sur le marché du travail et les investissements dans la transition verte et numérique, ainsi que sur la pénurie de logements abordables et la résilience institutionnelle du cadre de lutte contre le blanchiment de capitaux. Le plan contient des mesures visant à accroître l'offre publique de logements abordables. Il prévoit également des investissements dans la production d'énergie renouvelable et dans les transports durables, contribuant ainsi à la décarbonation progressive de l'économie. Des services publics numériques et un vaste projet public de recherche et d'innovation dans le domaine des technologies de communication quantique encourageraient l'investissement des entreprises et stimuleraient la croissance de la productivité à moyen terme. S'agissant de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, le plan prévoit une combinaison de mesures visant à accroître la transparence et à renforcer le cadre de la surveillance des fournisseurs de services financiers. La stratégie en matière de compétence et les programmes de formation définis dans le plan, notamment un objectif visant en particulier les travailleurs âgés, devraient contribuer à améliorer l'inclusion sur le marché du travail.

¹⁹ Conclusions du Conseil du 24 février 2022 relatives à la liste révisée de l'UE des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales (C 103/01, 3.2.2022, p. 1).

- (22) La mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience du Luxembourg devrait contribuer à la réalisation de progrès supplémentaires en matière de transition écologique et numérique. Les mesures de soutien aux objectifs climatiques du Luxembourg représentent 61 % de l'enveloppe totale du plan, contre 32 % pour les mesures de soutien aux objectifs numériques. La mise en œuvre complète du plan pour la reprise et la résilience, conformément aux jalons et cibles pertinents, aidera le Luxembourg à se remettre rapidement des conséquences de la crise de la COVID-19, tout en renforçant sa résilience. La participation systématique des partenaires sociaux et des autres parties prenantes concernées demeure importante pour la réussite de la mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience, ainsi que des autres politiques économiques et de l'emploi allant au-delà du plan, afin de garantir une large appropriation du programme d'action global.
- (23) Le Luxembourg n'a pas encore présenté l'accord de partenariat et les autres documents de programmation de la politique de cohésion²⁰. Conformément au règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021, le Luxembourg tiendra compte des recommandations par pays dans la programmation des fonds de la politique de cohésion pour la période 2021-2027. Il s'agit là d'une condition préalable à l'amélioration de l'efficacité et à la maximisation de la valeur ajoutée du soutien financier provenant des fonds de la politique de cohésion, tout en promouvant la coordination, la complémentarité et la cohérence de ces fonds avec les autres instruments et fonds de l'Union. La bonne mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience et des programmes de la politique de cohésion dépend également de la suppression des obstacles à l'investissement visant à soutenir la transition écologique et numérique et un développement territorial équilibré.
- (24) Au-delà des défis économiques et sociaux abordés par le plan pour la reprise et la résilience, le Luxembourg fait face à des défis supplémentaires liés notamment aux inégalités croissantes dans le système éducatif. Le système éducatif luxembourgeois est caractérisé par l'usage de trois langues (luxembourgeois, allemand et français), ainsi que par un nombre élevé d'élèves issus de milieux socio-économiques et linguistiques divers. Les résultats de tests réalisés au niveau international révèlent que les compétences de base des élèves sont inférieures à celles de la moyenne de l'UE et qu'elles sont étroitement liées au milieu socio-économique et linguistique de l'élève. Dans l'enquête du Programme international de suivi des acquis des élèves menée en 2018 par l'Organisation de coopération et de développement économiques, le Luxembourg a enregistré l'un des plus grands écarts de notes pour la lecture entre les étudiants favorisés et les étudiants défavorisés. Les inégalités sont aggravées par l'enseignement multilingue et par la façon dans les élèves sont orientés vers différents parcours scolaires à un âge précoce. Le système éducatif ne fournit pas à tous les élèves les compétences suffisantes en matière de multilinguisme ni les compétences de base pour répondre aux besoins du marché du travail national. Un accompagnement personnalisé des élèves contribuerait à la réalisation du plein potentiel de développement et à l'inclusion globale de tous les étudiants. Conformément aux conclusions de l'Observatoire national de la qualité scolaire de 2020, il est possible d'améliorer la gouvernance du système éducatif, de développer davantage les outils

²⁰ Règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile, migration et intégration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas. JO L 231 du 30.6.2021, p. 159.

d'évaluation et les objectifs mesurables de promotion de la qualité et de l'égalité des chances dans le système éducatif formel et informel.

- (25) Faisant suite au mandat donné par les chefs d'État ou de gouvernement de l'UE dans la déclaration de Versailles, le plan REPowerEU vise à défaire progressivement l'Union européenne de sa dépendance aux importations de combustibles fossiles à l'égard de la Russie, et ce dès que possible. À cette fin, les projets, les investissements et les réformes les plus adaptés aux niveaux national, régional et de l'UE sont actuellement définis en dialogue avec les États membres. Ces mesures visent à réduire la dépendance globale aux combustibles fossiles et à abandonner les importations de combustibles fossiles depuis la Russie.
- (26) Le système énergétique luxembourgeois est caractérisé par une forte dépendance aux importations et aux combustibles fossiles. Selon les données de 2020, le Luxembourg est le premier importateur net d'énergie par rapport au nombre d'habitants. Il est presque entièrement dépendant des importations d'énergie primaire, avec un taux de dépendance de 92,5 %. Le pétrole et le gaz sont de loin les sources d'énergie dominantes, le pétrole représentant 68,5 % de la consommation d'énergie et le gaz 17,8 %. Le Luxembourg n'importe pas de pétrole depuis la Russie, alors que la moyenne de l'UE est de 26 % d'importation de pétrole brut. La Russie reste néanmoins une source relativement importante d'importations de gaz, dans la mesure où elle fournit 27 % des importations de gaz naturel du Luxembourg, même si ce pourcentage est inférieur à la moyenne de l'UE, qui se situe à 44 %²¹. Le réseau gazier du Luxembourg a fusionné avec celui de la Belgique au sein d'une plateforme unique. Bien qu'il n'existe pas d'importants goulots d'étranglement à court terme, des investissements supplémentaires seront nécessaires pour accompagner la transition vers les énergies renouvelables, notamment en ce qui concerne le renforcement et les modernisations du réseau. La demande de gaz industriel a stagné au cours des dernières années et la demande dans le secteur du gaz commercial a progressé modérément. La principale augmentation de la consommation de gaz provient de la hausse de la consommation dans le secteur résidentiel. Le Luxembourg doit remédier au problème de l'insuffisance de l'offre de logements tout en atteignant ses objectifs en matière d'énergie et de climat. Il est également nécessaire de rénover le parc immobilier existant. Avec un potentiel total d'économies d'énergie de 20,8 % (en termes de Gwh), le secteur résidentiel et de la rénovation représente la deuxième source la plus importante en termes de potentiel d'économies d'énergie cumulatives d'ici à 2030. La part des énergies renouvelables du Luxembourg est passée de 5 % en 2015 à 12 % en 2020. Néanmoins, il reste l'un des États membres dont la part des énergies renouvelables est la plus réduite. Le Luxembourg doit prendre des mesures fortes pour atteindre ses objectifs énergétiques à l'horizon 2030 visant à produire 25 % de l'énergie à partir de sources renouvelables et de réduire sa consommation finale d'énergie de 40 % à 44 % par rapport au niveau de 2007. Les municipalités auront un rôle déterminant à jouer à cet égard. La congestion du trafic routier pèse sur l'économie et la durabilité environnementale, et les transports représentent une part importante de la consommation de pétrole et 59 % du total des émissions de gaz à effet de serre, par rapport à une moyenne de l'UE située à 24 % en 2019. Des mesures ciblant des modes de transport plus efficaces et durables sont dès lors susceptibles de contribuer à réduire la dépendance au pétrole. Cela est pris en compte dans le PNEC

²¹ Eurostat (2020), part des importations depuis la Russie dans les importations totales de gaz naturel et de pétrole brut. Pour la moyenne de l'EU-27, les importations totales sont basées sur les importations hors EU-27. Pour le Luxembourg, les importations totales comprennent les échanges intra-UE.

du Luxembourg, qui vise à atteindre une part de 40 % de véhicules électriques et rechargeables d'ici à 2030. Le Luxembourg s'est fixé pour objectif d'atteindre la neutralité climatique d'ici à 2050. Il devra encore revoir à la hausse ses ambitions en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'augmentation des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique pour être en conformité avec les objectifs du paquet «Ajustement à l'objectif 55».

- (27) S'il est vrai que l'accélération de la transition vers la neutralité climatique et l'abandon des combustibles fossiles entraînera d'importants coûts de restructuration dans plusieurs secteurs, le Luxembourg peut toutefois recourir au mécanisme pour une transition juste dans le cadre de la politique de cohésion pour atténuer les conséquences socio-économiques de la transition. En outre, le Luxembourg peut recourir au Fonds social européen plus pour améliorer les possibilités d'emploi et renforcer la cohésion sociale.
- (28) À la lumière de l'évaluation de la Commission, le Conseil a examiné le programme de stabilité pour 2022, et son avis²² est exprimé dans la recommandation figurant au point 1 ci-dessous.
- (29) Compte tenu de la forte interdépendance entre les économies des États membres de la zone euro et de leur contribution collective au fonctionnement de l'Union économique et monétaire, le Conseil a recommandé que les États membres de la zone euro prennent des mesures, notamment dans le cadre de leurs plans pour la reprise et la résilience, pour mettre en œuvre la recommandation concernant la politique économique de la zone euro. Pour le Luxembourg, cela se traduit en particulier dans les recommandations 1, 2 et 3 ci-dessous.

RECOMMANDE que le Luxembourg s'attache, en 2022 et 2023:

1. En 2023, à veiller à ce que la croissance des dépenses courantes financées au niveau national soit conforme à une orientation politique globalement neutre, compte tenu du maintien d'un soutien temporaire et ciblé en faveur des ménages et des entreprises les plus vulnérables aux hausses des prix de l'énergie et des personnes fuyant l'Ukraine; à se tenir prêt à adapter les dépenses courantes à l'évolution de la situation; à accroître les investissements publics en faveur de la transition écologique et numérique et de la sécurité énergétique, notamment en recourant à la FRR, à RePowerEU et à d'autres fonds de l'UE; pour la période postérieure à 2023, à mener une politique budgétaire visant à parvenir à des positions budgétaires à moyen terme prudentes; à améliorer la viabilité à long terme du système de retraites, notamment en limitant les possibilités de départ à la retraite anticipée et en augmentant le taux d'emploi des travailleurs âgés; à prendre des mesures pour lutter efficacement contre la planification fiscale agressive, notamment en garantissant une imposition suffisante des paiements sortants d'intérêts et de redevances vers des juridictions à fiscalité nulle ou à faible taux d'imposition.
2. À procéder à la mise en œuvre de son plan pour la reprise et la résilience, conformément aux jalons et cibles figurant dans la décision d'exécution du Conseil du 13 juillet 2021; à présenter les documents de programmation de la politique de cohésion 2021-2027 en vue de conclure les négociations avec la Commission et d'entamer ensuite la mise en œuvre.
3. À réduire l'impact des inégalités sur les performances des élèves et à promouvoir l'égalité des chances pour tous les étudiants dans le système éducatif.

²² Conformément aux dispositions de l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil.

4. À réduire la dépendance globale aux combustibles fossiles en accélérant le déploiement des énergies renouvelables, en augmentant la capacité de transport de l'électricité et en accroissant les investissements dans l'efficacité énergétique dans les secteurs résidentiel et non résidentiel; à aider les municipalités à élaborer des plans locaux détaillés pour le déploiement des énergies renouvelables, notamment l'énergie éolienne et photovoltaïque, et pour les systèmes de chauffage et de refroidissement urbains; à promouvoir davantage l'électrification des transports et à investir dans les réseaux et infrastructures de transport public.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président