COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 19.6.2024
COM(2024) 616 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

relative aux politiques économique, sociale, de l'emploi, structurelle et budgétaire du Luxembourg

{SWD(2024) 600 final} - {SWD(2024) 616 final}

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

relative aux politiques économique, sociale, de l'emploi, structurelle et budgétaire du Luxembourg

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 (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024 relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil[1], et notamment son article 3, paragraphe 3,

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 Conseil[2], qui a établi 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 aux États membres pour la mise en œuvre de réformes et d'investissements, créant ainsi une impulsion budgétaire financée par l'UE. Conformément aux priorités du Semestre européen, elle contribue à la reprise économique et sociale et à la mise en œuvre de réformes et d'investissements durables, notamment pour promouvoir la transition écologique et numérique et rendre les économies des États membres plus résilientes. Elle contribue également à renforcer les finances publiques et à stimuler la croissance et la création d'emplois à moyen et à long terme, à renforcer la cohésion territoriale au sein de l'UE et à soutenir la poursuite de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux.

(2) Le règlement REPowerEU[3], adopté le 27 février 2023, vise à permettre à l'UE de s'affranchir progressivement de sa dépendance à l'égard des importations de

[1] JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

[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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

[3] Règlement (UE) 2023/435 du Parlement européen et du Conseil du 27 février 2023 modifiant le règlement (UE) 2021/241 en ce qui concerne les chapitres REPowerEU des plans pour la reprise et la

combustibles fossiles russes, ce qui l'aidera à assurer sa sécurité énergétique en diversifiant son approvisionnement énergétique, tout en accroissant l'utilisation des énergies renouvelables, les capacités de stockage de l'énergie et l'efficacité énergétique.

(3) Le 16 mars 2023, la Commission a publié une communication intitulée «La compétitivité à long terme de l'UE: se projeter au-delà de 2030»[4], dans le but d'éclairer les décisions relatives aux politiques à mener et de créer les conditions-cadres d'un renforcement de la croissance. Cette communication définit la compétitivité selon neuf facteurs qui se renforcent mutuellement. Parmi ces facteurs, l'accès aux capitaux privés, la recherche et l'innovation, l'éducation et les compétences, ainsi que le marché unique font figure de priorités essentielles en matière de réformes et d'investissements pour remédier aux problèmes de productivité actuels et accroître la compétitivité à long terme de l'UE et de ses États membres. Le 14 février 2024, la Commission a donné suite à cette communication en présentant le rapport annuel sur le marché unique et la compétitivité[5]. Ce rapport rend compte des atouts et des défis du marché unique européen en matière de compétitivité en suivant les évolutions survenues au cours de l'année écoulée sur la base des neuf facteurs de compétitivité recensés.

(4) Le 21 novembre 2023, la Commission a adopté l'examen annuel 2024 de la croissance durable[6], qui marque le lancement du cycle 2024 du Semestre européen pour la coordination des politiques économiques. Le 22 mars 2024, le Conseil européen a validé les priorités que cet examen annuel a identifiées, lesquelles s'articulent autour des quatre dimensions de la durabilité compétitive. Le 21 novembre 2023, la Commission a également adopté, sur la base du règlement (UE) nº 1176/2011, le rapport 2024 sur le mécanisme d'alerte, dans lequel le Luxembourg n'est pas mentionné parmi les États membres pouvant être touchés ou risquant d'être touchés par des déséquilibres et devant faire l'objet d'un bilan approfondi. La Commission a en outre adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro, qui a été adoptée par le Conseil le 12 avril 2024, ainsi qu'une proposition de rapport conjoint sur l'emploi 2024, analysant la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi et des principes du socle européen des droits sociaux, qui a été adoptée par le Conseil le 11 mars 2024. Le 18 avril 2024, la Commission a adopté un avis sur le projet de plan budgétaire 2024 du Luxembourg.

(5) Le 30 avril 2024, le nouveau cadre de gouvernance économique de l'UE est entré en vigueur. Ce cadre comprend le nouveau règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) nº 1466/97 du Conseil. Il comprend également le règlement (CE) nº 1467/97 modifié relatif à la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs et la directive 2011/85/UE modifiée relative aux cadres budgétaires des États membres[7]. Les objectifs de ce

---

résilience et modifiant les règlements (UE) nº 1303/2013, (UE) 2021/1060 et (UE) 2021/1755, et la directive 2003/87/CE (JO L 63 du 28.2.2023, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

4 COM(2023) 168 final.

5 COM(2024) 77 final.

6 COM(2023) 901 final.

7 Règlement (UE) 2024/1264 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant le règlement (CE) nº 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (JO L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj) et directive (UE) 2024/1265 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant la directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres

nouveau cadre sont la soutenabilité de la dette publique et une croissance durable et inclusive, à promouvoir au moyen d'un assainissement budgétaire progressif ainsi que de réformes et d'investissements. Il promeut l'appropriation au niveau national et est davantage axé sur le moyen terme, tout en visant une application plus efficace et cohérente des règles. Les États membres doivent chacun présenter au Conseil et à la Commission un plan budgétaire et structurel national à moyen terme. Ces plans contiennent leurs engagements en matière budgétaire, de réformes et d'investissements et couvrent un horizon de planification de 4 ou 5 ans en fonction de la durée ordinaire de leur législature nationale. La trajectoire des dépenses nettes[8] dans les plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme devrait être conforme aux exigences du règlement (UE) 2024/1263, notamment aux exigences de placer ou de maintenir la dette publique sur une trajectoire descendante plausible avant la fin de la période d'ajustement, ou de la maintenir à des niveaux prudents inférieurs à 60 % du PIB et de ramener et/ou de maintenir le déficit public en dessous de la valeur de référence de 3 % du PIB à moyen terme. Lorsqu'un État membre s'engage à mettre en œuvre un ensemble pertinent de réformes et d'investissements conformément aux critères énoncés dans le règlement (UE) 2024/1263, la période d'ajustement peut être prolongée de 3 ans au maximum. Afin de soutenir l'élaboration de ces plans, la Commission est tenue, le [21 juin] 2024, de fournir aux États membres des orientations sur le contenu des plans et des rapports d'avancement annuels ultérieurs qu'ils devront présenter et, conformément à l'article 5 du règlement (UE) 2024/1263, elle leur transmettra des orientations techniques sur les ajustements budgétaires (trajectoires de référence et informations techniques, le cas échéant). Les États membres devraient présenter chacun leur plan budgétaire et structurel à moyen terme au plus tard le 20 septembre 2024, à moins que l'État membre concerné et la Commission ne conviennent de prolonger d'une durée raisonnable ce délai. Les États membres devraient veiller à la participation de leurs parlements nationaux et à la consultation d'institutions budgétaires indépendantes, des partenaires sociaux et d'autres parties prenantes nationales, selon le cas.

(6) En 2024, le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques se déroule toujours parallèlement à la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience. La pleine mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience reste essentielle à la réalisation des priorités stratégiques du Semestre européen, parce que ces plans permettent aux pays concernés de relever efficacement l'ensemble, ou une partie non négligeable, des défis identifiés dans les recommandations par pays qui leur ont été adressées ces dernières années. Les recommandations par pays pour 2019, 2020, 2022 et 2023 restent également tout aussi pertinentes pour les plans pour la reprise et la résilience conformément aux articles 14, 18 ou 21 du règlement (UE) 2021/241.

---

budgétaires des États membres (JO L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

[8] Dépenses nettes telles que définies à l'article 2 du règlement (UE) 2024/1263 du Conseil du 29 avril 2024 (JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). On entend par «dépenses nettes» les dépenses publiques, déduction faite i) des dépenses d'intérêts, ii) des mesures discrétionnaires en matière de recettes, iii) des dépenses relatives aux programmes de l'Union entièrement compensées par des recettes provenant de fonds de l'Union, iv) des dépenses nationales de cofinancement des programmes financés par l'Union, v) des éléments cycliques des dépenses liées aux indemnités de chômage et vi) des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires.

(7) Le 30 avril 2021, le Luxembourg a présenté son plan national pour la reprise et la résilience à la Commission, 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, selon les 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 pour le Luxembourg[9], qui a été modifiée le 17 janvier 2023 conformément à l'article 18, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/241 pour actualiser la contribution financière maximale au titre du soutien financier non remboursable[10]. La libération des tranches est subordonnée 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. Les jalons et cibles ne peuvent être considérés comme atteints de manière satisfaisante qu'en l'absence de régression sur les jalons et cibles précédemment atteints.

(8) Le 26 avril 2024, le Luxembourg a présenté son programme national de réforme pour 2024 et, le 25 avril 2024, son programme de stabilité et de croissance pour 2024, conformément à l'article 4, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 1466/97. Conformément à l'article 27 du règlement (UE) 2021/241, le programme national de réforme pour 2024 tient également compte des rapports semestriels du Luxembourg sur les progrès accomplis dans la réalisation de son plan pour la reprise et la résilience.

(9) La Commission a publié le rapport 2024 pour le Luxembourg[11] le 19 juin 2024. Elle a évalué les progrès accomplis par le Luxembourg dans les suites données aux recommandations que lui avait adressées le Conseil entre 2019 et 2023 et fait le point de la mise en œuvre, par le Luxembourg, de son plan pour la reprise et la résilience. Sur la base de cette analyse, le rapport consacré au pays a mis en évidence des lacunes en ce qui concerne les défis auxquels le plan pour la reprise et la résilience ne répond pas ou ne répond que partiellement, ainsi que les défis nouveaux ou émergents. 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 dans la réalisation des objectifs de développement durable de l'ONU.

(10) Sur la base de données validées par Eurostat[12], le déficit public du Luxembourg est passé de 0,3 % du PIB en 2022 à 1,3 % en 2023, tandis que la dette publique est passée de 24,7 % du PIB à la fin de 2022 à 25,7 % à la fin de 2023.

(11) Le 12 juillet 2022, le Conseil a recommandé que le Luxembourg s'attache, en 2023, à veiller à ce que la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national soit conforme à une orientation politique globalement neutre[13], compte tenu

---

9 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 (10155/2021).

10 Décision d'exécution du Conseil du 17 janvier 2023 modifiant la décision d'exécution du 13 juillet 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour le Luxembourg (16022/2022).

11 SWD(2024) 616 final.

12 Eurostat, Euro-Indicateurs, 22.4.2024.

13 Sur la base des prévisions du printemps 2024 de la Commission, la croissance du PIB potentiel à moyen terme du Luxembourg en 2023, qui est utilisée pour mesurer l'orientation budgétaire, est estimée à

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. Il a été recommandé au Luxembourg de se tenir prêt à adapter les dépenses courantes à l'évolution de la situation. Il lui a aussi été recommandé d'accroître les investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique et de la sécurité énergétique en tenant compte de l'initiative REPowerEU, notamment en recourant à la facilité pour la reprise et la résilience et à d'autres fonds de l'Union. En 2023, selon les estimations de la Commission, l'orientation budgétaire[14] a été expansionniste, de 3,2 % du PIB, dans un contexte d'inflation élevée. En 2023, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes) a eu un effet expansionniste de 2,7 % du PIB sur l'orientation budgétaire. La croissance expansionniste des dépenses primaires courantes financées au niveau national (déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes) s'explique par des mesures d'urgence non ciblées dans le domaine de l'énergie, des augmentations permanentes des salaires du secteur public et des prestations sociales, des investissements publics plus élevés et la réduction d'un point de pourcentage des taux de TVA en 2023. En résumé, la croissance des dépenses primaires courantes financées au niveau national en 2023 n'a pas été conforme à la recommandation du Conseil. Les dépenses financées par des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et par d'autres fonds de l'Union se sont élevées à 0,1 % du PIB en 2023. Les investissements financés au niveau national se sont élevés à 4,7 % du PIB en 2023, ce qui représente une augmentation de 0,5 point de pourcentage par rapport à 2022. Le Luxembourg a financé des investissements supplémentaires par l'intermédiaire de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union. Il a financé des investissements publics en faveur des transitions écologique et numérique, tels que les transports publics, l'efficacité énergétique et la mobilité verte, ainsi que les services publics numériques, qui sont en partie financés par la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'Union.

(12) On peut résumer comme suit les principales projections du programme de stabilité pour 2024. Le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires prévoit une croissance du PIB réel de 2,0 % en 2024 et de 3,0 % en 2025, tandis qu'il prévoit une inflation mesurée par l'IPCH de 1,9 % en 2024 et de 3,2 % en 2025. Le déficit public devrait augmenter pour atteindre 1,2 % du PIB en 2024 et rester stable à 1,2 % du PIB en 2025, tandis que le ratio de la dette publique au PIB devrait augmenter pour atteindre 26,5 % d'ici à la fin de 2024 et 26,9 % d'ici à la fin de 2025. Après 2025, le déficit public devrait diminuer progressivement pour passer à 0,9 % du PIB en 2026 et rester stable en 2027. Dès lors, le solde des administrations publiques devrait rester sous la valeur de référence de 3 % du PIB au cours de la période

---

5,6 % en termes nominaux, sur la base du taux de croissance potentiel réel moyen sur 10 ans et du déflateur du PIB pour 2023.

[14] L'orientation budgétaire est définie comme une mesure de la variation annuelle de la position budgétaire sous-jacente des administrations publiques. Elle vise à évaluer l'impulsion économique donnée par les politiques budgétaires, qu'elles soient financées au niveau national ou par le budget de l'UE. L'orientation budgétaire correspond à la différence entre i) la croissance potentielle à moyen terme et ii) 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 et en incluant les dépenses financées par un soutien non remboursable (subventions) au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et par d'autres fonds de l'UE.

couverte par le programme. Après 2025, le ratio de la dette publique au PIB devrait quant à lui augmenter progressivement à 27,3 % en 2026, puis rester stable en 2027.

(13) Les prévisions du printemps 2024 de la Commission tablent sur une croissance du PIB réel de 1,4 % en 2024 et de 2,3 % en 2025, tandis que l'inflation mesurée par l'IPCH devrait s'établir à 2,3 % en 2024 et à 2,0 % en 2025.

(14) Les prévisions du printemps 2024 de la Commission annoncent un déficit public de 1,7 % du PIB en 2024, tandis que le ratio de la dette publique au PIB devrait atteindre 27,1 % d'ici à la fin de 2024. L'augmentation du ratio de déficit en 2024 résulte essentiellement du maintien de dépenses élevées pour la rémunération des fonctionnaires et les prestations sociales en raison de l'indexation automatique et d'une baisse des recettes due principalement à des mesures discrétionnaires telles que l'ajustement à la hausse des tranches de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et les compensations accordées aux entreprises pour la troisième tranche indiciaire des salaires en 2023 sous la forme d'une réduction des cotisations sociales à la charge des employeurs en 2024. Sur la base des estimations de la Commission, l'orientation budgétaire devrait être expansionniste de 0,4 % du PIB en 2024.

(15) D'après les prévisions du printemps 2024 de la Commission, des dépenses représentant 0,1 % du PIB devraient être financées par un soutien non remboursable («subventions») provenant de la facilité pour la reprise et la résilience en 2024, contre moins de 0,1 % du PIB en 2023. Les dépenses financées par des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience permettront des investissements de qualité et des réformes de nature à améliorer la productivité qui n'auront pas d'incidence directe sur le solde et la dette des administrations publiques du Luxembourg.

(16) Le 14 juillet 2023, le Conseil a recommandé[15] au Luxembourg de mener une politique budgétaire prudente, notamment en plafonnant à un maximum de 4,8 % l'augmentation nominale des dépenses primaires nettes financées au niveau national[16] en 2024. Lors de l'exécution de leur budget 2023 et de l'élaboration de leur projet de plan budgétaire pour 2024, les États membres ont été invités à tenir compte du fait que la Commission proposerait au Conseil d'engager des procédures concernant les déficits excessifs fondées sur le déficit, sur la base des données réelles pour 2023. Selon les prévisions du printemps 2024 de la Commission, les dépenses primaires nettes financées au niveau national du Luxembourg devraient augmenter de 6,8 % en 2024, ce qui est supérieur au taux de croissance maximal recommandé. Ce dépassement des dépenses par rapport au taux de croissance maximal recommandé des dépenses primaires financées au niveau national correspond à 0,9 % du PIB en 2024, ce qui risque de ne pas être conforme à la recommandation du Conseil.

(17) En outre, le Conseil a recommandé au Luxembourg de s'attacher à supprimer progressivement les mesures d'urgence de soutien à l'énergie en vigueur et à affecter les économies ainsi réalisées à la réduction du déficit public, dès que possible en 2023 et 2024. Le Conseil a également précisé que, dans le cas où de nouvelles hausses des prix de l'énergie nécessiteraient de nouvelles mesures de soutien ou le maintien de

---

15 Recommandation du Conseil du 14 juillet 2023 concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2023 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour 2023 (JO C 312 du 1.9.2023, p. 145).

16 Les dépenses primaires nettes sont définies comme des dépenses financées au niveau national, déduction faite i) des mesures discrétionnaires en matière de recettes, ii) des dépenses d'intérêts, iii) des dépenses conjoncturelles en matière de chômage et iv) des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires.

mesures de soutien, le Luxembourg devrait faire en sorte que celles-ci soient ciblées pour protéger les ménages et les entreprises vulnérables, soient financièrement abordables et préservent les incitations aux économies d'énergie. Selon les prévisions du printemps 2024 de la Commission, le coût budgétaire net[17] des mesures de soutien à l'énergie est estimé à 0,9 % du PIB en 2023 et il devrait s'établir à 0,5 % en 2024 et à 0,3 % en 2025. En particulier, les mesures destinées à limiter la hausse des prix du gaz et de l'électricité ainsi que les subventions visant à contenir les coûts du chauffage devraient rester en vigueur en 2024 et 2025[18].

(18) Si les économies réalisées étaient affectées à la réduction du déficit public, comme recommandé par le Conseil, ces projections impliqueraient un ajustement budgétaire de 0,5 % du PIB en 2024, alors que les dépenses primaires nettes financées au niveau national[19] apportent une contribution expansionniste de 0,3 % du PIB à l'orientation budgétaire la même année. Selon les projections fournies, les mesures d'urgence de soutien à l'énergie ne seront pas supprimées progressivement dès que possible en 2023 et 2024, ce qui risque de ne pas être conforme à la recommandation du Conseil. De plus, les économies ainsi réalisées ne devraient pas être entièrement affectées à la réduction du déficit public, ce qui risque également de ne pas être conforme à la recommandation du Conseil. Le coût budgétaire des mesures d'urgence de soutien à l'énergie destinées à protéger les ménages et les entreprises vulnérables est estimé à 0,1 % du PIB en 2024 (0,4 % en 2023), dont moins de 0,1 % du PIB préserve le signal-prix incitant à réduire la demande d'énergie et à accroître l'efficacité énergétique (0,3 % en 2023).

(19) En outre, le Conseil a recommandé au Luxembourg de préserver les investissements publics financés au niveau national et de veiller à l'absorption effective des subventions accordées au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et des autres fonds de l'Union, en particulier pour favoriser les transitions écologique et numérique. Selon les prévisions du printemps 2024 de la Commission, les investissements publics financés au niveau national devraient décroître légèrement pour s'établir à 4,6 % du PIB en 2024, contre 4,7 % du PIB en 2023. Cela s'explique principalement par le retard pris dans la livraison d'un satellite militaire, qui devrait désormais avoir lieu en 2025. Compte tenu de ce facteur supplémentaire et étant donné que le ratio de l'investissement public au PIB du Luxembourg devrait rester stable et à un niveau élevé sur la période couverte par les prévisions de printemps de la Commission, l'investissement public en 2024 est estimé conforme à la recommandation du Conseil. Quant aux dépenses publiques financées par des fonds de l'UE, notamment les subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience, elles devraient augmenter et atteindre 0,2 % du PIB en 2024, après s'être établies à 0,1 % du PIB en 2023.

---

17 Ce chiffre représente le niveau du coût budgétaire annuel de ces mesures, compte tenu des recettes et des dépenses et, le cas échéant, déduction faite des recettes provenant de l'imposition des bénéfices exceptionnels des fournisseurs d'énergie.

18 Les mesures qui, selon le Luxembourg, restent en place jusqu'à la fin de 2024 sont en principe supposées, dans les prévisions du printemps 2024 de la Commission, avoir une incidence budgétaire également en 2025.

19 Cette contribution est mesurée comme étant la variation des dépenses primaires des administrations publiques, déduction faite i) de l'incidence budgétaire additionnelle des mesures discrétionnaires en matière de recettes, ii) des mesures ponctuelles, iii) des dépenses conjoncturelles liées au chômage et iv) des dépenses financées par des aides non remboursables (subventions) de la facilité pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE, comparée au taux moyen de croissance du PIB potentiel nominal à moyen terme (10 ans), exprimée sous la forme d'un pourcentage du PIB nominal.

(20) Sur la base des mesures connues à la date d'arrêté des prévisions et dans l'hypothèse de politiques inchangées, les prévisions du printemps 2024 de la Commission tablent sur un déficit public de 1,9 % du PIB en 2025. Le ratio de la dette publique au PIB devrait augmenter pour s'établir à 28,5 % d'ici à la fin de l'année 2025. L'augmentation du ratio de déficit en 2025 est principalement due à l'augmentation des dépenses consacrées à la rémunération des fonctionnaires, aux prestations sociales et à l'investissement public.

(21) La transition démographique prévue vers le vieillissement de la population, conjuguée à une réduction du solde migratoire, devrait augmenter considérablement les dépenses publiques en matière de retraites dans les décennies à venir. Les dépenses liées aux retraites devraient dépasser les recettes provenant des cotisations au cours de la seconde moitié de cette décennie, ce déficit se creusant progressivement par la suite. Ce déséquilibre est en grande partie imputable à un nombre croissant de retraités par personne active, conséquence du vieillissement de la population, qui entraîne un taux de dépendance des personnes âgées plus élevé. Dans le rapport 2024 de la Commission sur le vieillissement, sans ajustements des mesures, la réserve conçue pour protéger l'équilibre financier du système de retraites devrait passer sous le seuil prévu par la législation nationale d'ici le début des années 2040. Selon les projections, une fois ce seuil atteint, la réserve sera épuisée dans un délai de 5 ou 6 ans. À plus long terme, l'augmentation des dépenses de retraites devrait doubler pour atteindre environ 17 % du PIB d'ici à 2070, soit la proportion potentiellement la plus élevée au sein de l'UE. Cela mettrait en péril la viabilité financière du système de retraites luxembourgeois, tout en accroissant la dette publique. Des mesures visant à encourager l'allongement de la vie active et l'augmentation des taux de participation des travailleurs âgés contribueraient à résoudre ce problème et à soutenir la croissance économique.

(22) La croissance démographique rapide et la progression des prêts hypothécaires ont dépassé la croissance de l'offre sur le marché immobilier au cours de la décennie précédant le récent choc énergétique. La rigidité de l'offre de logements est principalement due aux pratiques de rétention foncière. Cette situation a entraîné une pénurie importante de logements, une augmentation des coûts et des risques de surévaluation du marché et de réduction de l'accessibilité financière, autant de problèmes qui affectent de manière disproportionnée les populations vulnérables et peuvent également nuire à l'attractivité du Luxembourg tant pour les travailleurs que pour les entreprises. En 2023, le marché de l'immobilier a connu une forte récession en raison des effets à retardement de la hausse des prix de l'énergie et du resserrement monétaire, qui ont érodé la confiance des consommateurs. La baisse historique qui en a découlé dans l'offre de nouveaux logements et de terrains a empêché les corrections de prix nécessaires et a précipité une nette diminution de l'activité de construction. Les efforts déployés de longue date pour stabiliser les prix du marché n'ont pas abouti, en partie car le système fiscal génère davantage de recettes provenant des ventes et des achats de biens immobiliers que de la propriété foncière, ce qui contribue à la rigidité des prix et aux hausses conjoncturelles. Bien que les récentes mesures budgétaires aient atténué la pression financière pesant sur les ménages et le secteur de la construction, les aides pour accéder à la propriété ont gonflé les prix hors taxe des logements, profitant principalement aux propriétaires fortunés et aux investisseurs.

(23) Le Luxembourg est une petite économie ouverte dotée d'un important secteur financier international, dans lequel de nombreux groupes multinationaux canalisent des flux financiers entrants et sortants considérables dans le cadre de leurs activités.

Une part importante de cette activité se déroule toutefois entre des entités au sein de groupes multinationaux. Celles-ci peuvent être en mesure d'exploiter les failles du système fiscal luxembourgeois qui réduisent le revenu imposable. Des préoccupations subsistent quant aux mesures dont le champ d'application est trop limité, puisqu'elles permettent une retenue à la source faible ou inexistante sur les paiements d'intérêts et de redevances à destination de juridictions à fiscalité faible ou nulle[20]. Le 1er janvier 2024, la directive sur le pilier 2 est entrée en vigueur au Luxembourg, introduisant un taux d'imposition effectif minimal de 15 % sur les sociétés pour les entreprises multinationales actives dans le pays. En raison de son champ d'application, la directive ne devrait résoudre que partiellement le problème des paiements sortants, étant donné qu'elle se limite aux grandes entreprises multinationales et qu'elle exclut certains secteurs.

(24) 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 prévoit un vaste ensemble de réformes et d'investissements qui se renforcent mutuellement et qui doivent être mis en œuvre pour 2026 au plus tard. Ceux-ci doivent permettre au pays de relever efficacement l'ensemble, ou une partie significative, des défis recensés dans les recommandations qui lui ont été spécifiquement adressées. Dans ce délai serré, il est essentiel de poursuivre la mise en œuvre rapide et efficace du plan, y compris du chapitre REPowerEU une fois adopté, pour renforcer la compétitivité à long terme du Luxembourg par les transitions écologique et numérique, tout en veillant à l'équité sociale. Pour honorer les engagements du plan au plus tard en août 2026, il est essentiel que le Luxembourg poursuive la mise en œuvre des réformes et des investissements. Associer systématiquement les collectivités locales, les partenaires sociaux, la société civile et les autres parties prenantes concernées demeure essentiel pour garantir une large appropriation en vue de la bonne mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience.

(25) Dans le cadre de l'examen à mi-parcours des fonds de la politique de cohésion, conformément à l'article 18 du règlement (UE) 2021/1060, le Luxembourg est tenu de réexaminer chaque programme d'ici à mars 2025, en tenant compte entre autres des défis recensés dans les recommandations par pays de 2024, ainsi que de son plan national en matière d'énergie et de climat. Cet examen constitue la base de l'affectation définitive des fonds de l'UE inclus dans chaque programme. Bien que le Luxembourg ait réalisé certains progrès dans la mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion et du socle européen des droits sociaux, il lui reste des défis à relever. Le Luxembourg continue également de présenter des disparités socio-économiques considérables entre les villes, les agglomérations, les banlieues et les zones non urbaines. Il importe d'accélérer la mise en œuvre de la politique de cohésion, et les priorités arrêtées dans les programmes demeurent pertinentes. Il importe particulièrement de veiller à une mise en œuvre rapide des investissements liés à la transition écologique et numérique. Investir dans les compétences pour faciliter les transitions professionnelles et la mobilité professionnelle en fonction des besoins du marché du travail, en accordant une attention particulière aux travailleurs âgés et aux personnes peu qualifiées, ainsi qu'à l'activation et à l'intégration sociale des personnes vulnérables, en particulier celles issues de l'immigration, demeure une priorité. La mise en œuvre de la garantie européenne pour l'enfance, en particulier

[20] Juridictions à fiscalité faible ou nulle autres que les pays figurant sur la liste de l'Union des pays et territoires non coopératifs.

l'intégration des élèves défavorisés au moyen d'une éducation et d'une formation de qualité, reste importante. Le Luxembourg pourrait également recourir à la plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe» (STEP) afin de soutenir la transformation industrielle, notamment en investissant dans des chaînes de valeur stratégiques telles que l'industrie «zéro net», la décarbonation des industries à forte intensité énergétique et l'innovation numérique.

(26) Au-delà des défis économiques et sociaux auxquels le plan pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE visent à répondre, le Luxembourg est confronté à plusieurs autres défis liés aux faiblesses du système éducatif qui aggravent les inégalités et aux questions relatives aux investissements des entreprises, notamment en matière de R&D, à la politique énergétique et à la transition écologique, y compris les obstacles potentiels à l'abandon des combustibles fossiles et les problèmes liés au réseau de transports.

(27) Les compétences de base et les performances globales des élèves dépendent largement de leur milieu socio-économique et linguistique. Les niveaux moyens de connaissances et de compétences fondamentales à l'âge de 15 ans, tels que mesurés par le programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) dans la dernière enquête de 2018 à laquelle le Luxembourg a participé, sont nettement inférieurs à la moyenne de l'UE. L'écart entre les étudiants favorisés et leurs pairs défavorisés est plus important au Luxembourg que dans n'importe quel autre pays de l'UE. Le système éducatif ne fournit pas à tous les élèves les compétences de base nécessaires pour répondre aux besoins du marché du travail national. Les tests de compétence nationaux montrent que lorsqu'ils entrent à l'école, les élèves possèdent les compétences de base essentielles pour commencer à acquérir les aptitudes à lire et à écrire, même s'il existe des différences significatives dans ces compétences initiales. Toutefois, au moment où les élèves entament leur troisième année de primaire, à l'âge de huit ans, l'écart de compétences se creuse. Les résultats des élèves en compréhension de l'écrit en allemand et en mathématiques chutent de façon marquée, en particulier ceux des élèves issus de milieux défavorisés ou dont la première langue n'est ni l'allemand ni le luxembourgeois. La transition écologique implique des changements structurels sur le marché du travail. Dans ce contexte, le perfectionnement et la reconversion professionnels dans les secteurs en déclin et en transformation ont augmenté, mais les risques d'inadéquation des compétences persistent.

(28) La participation à la formation au cours des 12 derniers mois est supérieure à la moyenne de l'UE (50 % contre 46,6 %), mais reste inégale d'un groupe à l'autre. Bien qu'elle soit très élevée chez les chômeurs, elle est plus faible chez les personnes peu qualifiées (24,2 %) et chez les travailleurs âgés (32,5 %). Des études sectorielles sur les professions et les compétences menées par le service public de l'emploi en partenariat avec l'Union des entreprises luxembourgeoises montrent que, dans tous les secteurs, les exigences en matière de compétences requises ne cessent de croître dans tous les domaines , avec notamment l'importance des compétences transversales (comportementales, numériques, managériales, linguistiques, etc.) et de la capacité à s'adapter au changement. L'OCDE a confirmé la haute performance du Luxembourg en matière de compétences en 2023, mais elle a également mis en évidence des défis majeurs tels que la pénurie de talents, la faible participation à l'éducation et à la formation des adultes parmi les plus défavorisés et le manque de données fiables sur les besoins en matière de compétences. Malgré de nombreuses initiatives prises ces dernières années pour promouvoir la formation professionnelle auprès des demandeurs

d'emploi, pour relever les défis de la numérisation et pour renforcer la capacité d'anticipation des besoins futurs en compétences, des solutions efficaces sont encore nécessaires pour améliorer l'accès à l'apprentissage tout au long de la vie pour les travailleurs les moins qualifiés et les travailleurs âgés.

(29) La productivité de la main-d'œuvre au Luxembourg reste l'une des plus élevées de l'UE. Toutefois, elle a connu un net recul depuis la crise financière mondiale, recul qui s'est accéléré récemment. Depuis des décennies, l'investissement des entreprises est parmi les plus faibles de l'UE, en particulier dans le domaine de la R&D. Les niveaux d'investissement traditionnellement faibles, justifiés par les besoins réduits d'une économie luxembourgeoise axée sur les services, pourraient ne plus suffire à la lumière des défis émergents de la transition écologique et numérique, qui s'ajoutent aux défis préexistants. La pénurie de travailleurs constitue un obstacle majeur à l'investissement et cette situation pourrait s'aggraver en raison des prix élevés des logements, de la longueur des temps de trajet et de la congestion routière, ce qui réduirait l'attractivité du Luxembourg en tant que lieu de travail. Les trois indexations salariales déclenchées par une forte inflation en 2023 — une première historique —, ont érodé la compétitivité des entreprises dans différents secteurs, les secteurs non financiers, en particulier les moins productifs, étant les plus touchés. Si cette tendance persiste, elle pourrait entraver les investissements de création et influencer les décisions de relocalisation des entreprises.

(30) Le soutien public à l'innovation des entreprises au Luxembourg est aujourd'hui limité par rapport à d'autres pays, qui fournissent souvent un soutien indirect au moyen de crédits d'impôts pour actions de R&D. Le gouvernement consacre actuellement 25 % de son budget de R&D à des projets spécifiques, dont certains font intervenir des partenaires privés, tandis que la majorité, soit 75 %, est consacrée au soutien des institutions. La R&D des entreprises reçoit une part relativement faible de son financement de la part du gouvernement, à savoir 6 %. Afin de favoriser l'innovation de manière plus efficace, le Luxembourg pourrait envisager de renforcer son modèle de financement pour y intégrer davantage de projets en collaboration avec le secteur privé. En investissant directement dans l'innovation menée par les entreprises, le pays a le potentiel de stimuler les efforts de R&D privés et d'augmenter sa productivité globale.

(31) Maintenir le rôle du Luxembourg en tant que plateforme financière mondiale tout en garantissant la robustesse de l'économie nationale représente un défi de taille. Le secteur financier, qui contribue pour près d'un tiers au PIB, a largement bénéficié de l'intégration internationale. Toutefois, la valeur ajoutée du secteur par travailleur a chuté de 15 % entre 2021 et 2023, une baisse qui a doublé depuis 2007, signe d'une diminution des gains liés à la participation mondiale. Dans un contexte de recul de la productivité, la diversification pourrait contribuer à réduire l'exposition aux fluctuations du commerce et de la finance à l'échelon mondial. En outre, l'écart entre le PIB et le revenu national s'élève désormais à 30 % du PIB, un écart qui s'est creusé depuis la crise financière mondiale. Le fait d'encourager les investissements dans des projets locaux de R&D à forte valeur ajoutée pourrait réduire l'écart entre le PIB et le RNB et favoriser la richesse et l'équité nationales.

(32) Le système énergétique luxembourgeois se caractérise par sa forte dépendance aux importations et aux combustibles fossiles (77 % du bouquet énergétique en 2022). Le Luxembourg est un gros importateur net d'énergie. Il dépend presque entièrement des importations d'énergie primaire et affichait un taux de dépendance de 91 % en 2022. La capacité totale installée de production d'énergies renouvelables a atteint 782 MW

en 2023, soit une augmentation de 13,5 % par rapport à 2022. La part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie reste toutefois l'une des plus faibles de l'UE.

(33) Le Luxembourg a accompli des progrès significatifs dans la réalisation des objectifs de l'UE pour 2030 en matière d'efficacité énergétique, bien que la plupart des dispositifs soient encore fondés sur des subventions et que l'utilisation d'instruments financiers reste très limitée, en particulier pour les entreprises et l'industrie. Les meilleurs résultats sont enregistrés dans le secteur des services, tandis que le secteur résidentiel doit encore rattraper son retard: sa consommation d'énergie finale est restée stable depuis 2015. Une nouvelle révision à la hausse des ambitions en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'augmentation de la part des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique sera nécessaire pour que le Luxembourg atteigne ses objectifs énergétiques à l'horizon 2030, soit atteindre 25 % d'énergie produite à partir de sources renouvelables et réduire sa consommation finale d'énergie de 40 % à 44 % par rapport à 2007. Les pénuries de main-d'œuvre et de compétences dans les secteurs et les professions clés de la transition écologique, y compris en ce qui concerne la fabrication, le déploiement et l'entretien des technologies «zéro net», créent des goulets d'étranglement dans la transition vers une économie «zéro net». Afin de débloquer le potentiel de main-d'œuvre inexploitée, ces mesures doivent être accessibles, notamment pour les particuliers, ainsi que pour les secteurs les plus touchés par la transition écologique.

(34) La congestion du trafic routier pèse sur l'économie et la durabilité environnementale. Le secteur du transport routier demeure celui qui contribue le plus aux émissions de gaz à effet de serre au Luxembourg et reste un élément clé de la décarbonation. La transition du Luxembourg vers des transports durables progresse, avec une part des véhicules utilitaires électriques légers supérieure à la moyenne de l'UE. Des investissements supplémentaires sont néanmoins nécessaires pour augmenter la part du transport ferroviaire de passagers et de marchandises, puisque la route est utilisée pour 86 % du transport de passagers et de marchandises, y compris dans les régions frontalières afin d'améliorer la connectivité transfrontière.

(35) 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 en 2024 que les États membres de la zone euro prennent des mesures, notamment dans le cadre de leur plan pour la reprise et la résilience, pour mettre en œuvre la recommandation concernant la politique économique de la zone euro. En ce qui concerne le Luxembourg, les recommandations 1, 2, 3 et 4 contribuent à la mise en œuvre des première, deuxième, troisième et quatrième recommandations pour la zone euro,

RECOMMANDE que le Luxembourg s'attache, en 2024 et 2025:

1. à présenter son plan budgétaire et structurel à moyen terme en temps utile; à supprimer progressivement les mesures d'urgence de soutien à l'énergie avant la saison de chauffage 2024/2025; à améliorer la viabilité à long terme du système des retraites, notamment en limitant les possibilités de départ anticipé à la retraite et en augmentant le taux d'emploi des travailleurs âgés; à accélérer l'adoption d'une politique globale d'utilisation des sols et d'une réforme de l'impôt foncier, et à donner la priorité au développement de projets de quartiers à grande échelle sur des terrains appartenant à l'État; à prendre davantage de mesures destinées à 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 poursuivre la mise en œuvre rapide et efficace du plan pour la reprise et la résilience, y compris le chapitre REPowerEU une fois adopté, en veillant à achever les réformes et les investissements au plus tard en août 2026; à accélérer la mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion; à continuer, dans le cadre de l'examen à mi-parcours, à se concentrer sur les priorités convenues tout en prenant en considération les possibilités qu'offre la plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe» (STEP) d'améliorer la compétitivité;

3. à améliorer le fonctionnement et l'équité de son système scolaire, notamment en adaptant l'enseignement aux besoins des élèves défavorisés ou issus de milieux linguistiques divers; à remédier aux pénuries de main-d'œuvre et à l'inadéquation des compétences, en particulier aux fins de la transition écologique;

4. à stimuler la compétitivité en soutenant les investissements des entreprises et les investissements de création, en particulier dans les activités à forte intensité de R&D; à réduire sa dépendance aux combustibles fossiles en investissant dans l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables; à promouvoir encore 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