COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 4.6.2025
COM(2025) 216 final

Recommandation de

RECOMMANDATION DU CONSEIL

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

{SWD(2025) 216 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:

Considérations générales

(1) Le règlement (UE) 2024/1263, entré en vigueur le 30 avril 2024, précise les objectifs du cadre de gouvernance économique, qui sont de promouvoir des finances publiques saines et durables, une croissance durable et inclusive et la résilience au moyen de réformes et d'investissements et de prévenir les déficits publics excessifs. Il dispose que le Conseil et la Commission exercent une surveillance multilatérale dans le cadre du Semestre européen, conformément aux objectifs et aux exigences du TFUE. Le Semestre européen comprend, en particulier, la formulation de recommandations par pays et la surveillance de leur mise en œuvre. En outre, le règlement encourage les États membres à s'approprier la politique budgétaire et axe davantage celle-ci sur le moyen terme, tout en visant une application plus efficace et plus cohérente des règles. Chaque État membre doit présenter au Conseil et à la Commission un plan budgétaire et structurel national à moyen terme, contenant ses engagements en matière budgétaire, de réforme et d'investissement sur un horizon de 4 ou 5 ans, selon la durée de la législature nationale. La trajectoire des dépenses nettes[2], dans chacun de ces

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

[2] Aux termes de l'article 2, point 2), du règlement (UE) 2024/1263, 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

plans, doit être conforme aux exigences du règlement, et notamment aux obligations de placer la dette publique sur une trajectoire descendante plausible avant la fin de la période d'ajustement ou de l'y maintenir, ou de la maintenir à des niveaux prudents inférieurs à 60 % du produit intérieur brut (PIB), et de ramener et/ou de maintenir le déficit public en dessous de la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité 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, la période d'ajustement peut être prolongée de trois ans au maximum.

(2) Le règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil[3], qui a établi la facilité pour la reprise et la résilience (ci-après la «facilité»), est entré en vigueur le 19 février 2021. La facilité apporte un soutien financier aux États membres, créant une impulsion budgétaire financée par l'Union, pour la mise en œuvre de réformes et d'investissements. Conformément aux priorités du Semestre européen pour la coordination des politiques économiques, la facilité favorise la reprise économique et sociale par la mise en œuvre de réformes et d'investissements durables tendant, en particulier, à promouvoir les transitions écologique et numérique et à 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 termes, à renforcer la cohésion territoriale au sein de l'Union et à soutenir la poursuite de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux.

(3) Le règlement (UE) 2023/435 du Parlement européen et du Conseil[4] (ci-après le «règlement REPowerEU»), adopté le 27 février 2023, vise à affranchir progressivement l'Union de sa dépendance à l'égard des importations de combustibles fossiles russes. Cet effort contribue à garantir la sécurité énergétique de l'Union en diversifiant son approvisionnement énergétique et en augmentant son utilisation des énergies renouvelables, ses capacités de stockage de l'énergie et son efficacité énergétique. Le Luxembourg a ajouté un nouveau chapitre REPowerEU à son plan national pour la reprise et la résilience, afin de financer des réformes et des investissements clés qui contribueront à la réalisation des objectifs REPowerEU.

(4) 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. En vertu de l'article 19 de ce règlement, 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 6 juillet 2021, le Conseil a adopté sa décision d'exécution relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour le Luxembourg[5], laquelle a été modifiée le 13 septembre 2024 en vertu de l'article 18,

---

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.

3 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: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

4 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 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).

5 Décision d'exécution du Conseil du 6 juillet 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour le Luxembourg (10155/2021).

paragraphe 2, du règlement pour actualiser la contribution financière maximale au titre du soutien financier non remboursable, ainsi que pour tenir compte du chapitre REPowerEU[6]. La libération des tranches est subordonnée à l'adoption d'une décision de la Commission, conformément à l'article 24, paragraphe 5, du règlement, 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 de la même réforme ou du même investissement précédemment atteints.

(5) Le 21 janvier 2025, le Conseil a adopté, sur recommandation de la Commission, une recommandation approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme du Luxembourg[7]. Ce plan, présenté conformément à l'article 11 et à l'article 36, paragraphe 1, point a), du règlement (UE) 2024/1263, couvre la période 2025-2029 et prévoit une contrainte budgétaire sous la forme d'un taux maximal de croissance des dépenses nettes sur quatre ans.

(6) Le 26 novembre 2024, la Commission a adopté un avis sur le projet de plan budgétaire 2025 du Luxembourg. Le même jour, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) nº 1176/2011, le rapport 2025 sur le mécanisme d'alerte, dans lequel le Luxembourg n'est pas mentionné parmi les États membres devant faire l'objet d'un bilan approfondi. La Commission a également adopté une recommandation de recommandation du Conseil concernant la politique économique de la zone euro et une proposition de rapport conjoint sur l'emploi 2025, qui analyse la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi et des principes du socle européen des droits sociaux. Le Conseil a adopté la recommandation concernant la politique économique de la zone euro[8] le 13 mai 2025 et le rapport conjoint sur l'emploi le 10 mars 2025.

(7) Le 29 janvier 2025, la Commission a publié la boussole pour la compétitivité, un cadre stratégique pour stimuler la compétitivité mondiale de l'UE sur les cinq prochaines années. La boussole met en évidence les trois impératifs de transformation pour une croissance économique durable: i) l'innovation; ii) la décarbonation et la compétitivité; et iii) la sécurité. Afin de combler le déficit d'innovation, l'UE entend favoriser l'innovation industrielle, soutenir la croissance des jeunes entreprises au moyen d'initiatives telles que la stratégie de l'UE en faveur des jeunes pousses et des entreprises en expansion, et promouvoir l'adoption de technologies avancées comme l'intelligence artificielle et l'informatique quantique. Poursuivant l'objectif d'un verdissement de l'économie, la Commission a présenté un plan d'action global pour une énergie abordable et un pacte pour une industrie propre, visant à garantir que la transition vers une énergie propre reste efficace par rapport à son coût, ne nuise pas à la compétitivité, en particulier des secteurs à forte intensité énergétique, et constitue un moteur de la croissance. Afin de réduire ses dépendances excessives et d'accroître sa sécurité, l'Union est déterminée à renforcer ses partenariats commerciaux mondiaux, à diversifier ses chaînes d'approvisionnement et à sécuriser son accès aux matières

---

6 Décision d'exécution du Conseil du 13 septembre 2024 modifiant la décision d'exécution du Conseil du 6 juillet 2021 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour le Luxembourg (10155/2021).

7 Recommandation du Conseil du 21 janvier 2025 approuvant le plan budgétaire et structurel à moyen terme du Luxembourg, JO C, C/2025/650, 10.2.2025.

8 Recommandation du Conseil du 13 mai 2025 concernant la politique économique de la zone euro (JO C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http:// data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

premières critiques et aux sources d'énergie propres. La mise en œuvre de ces priorités s'appuie sur des catalyseurs horizontaux, à savoir la simplification de la réglementation, l'approfondissement du marché unique, le financement de la compétitivité et une union de l'épargne et des investissements, la promotion des compétences et d'emplois de qualité, et une meilleure coordination des politiques de l'UE. La boussole pour la compétitivité est alignée sur le Semestre européen, de manière que les politiques économiques des États membres soient en phase avec les objectifs stratégiques de la Commission et à créer ainsi une approche unifiée de la gouvernance économique qui favorise la croissance durable, l'innovation et la résilience dans l'ensemble de l'Union.

(8) En 2025, le Semestre européen pour la coordination des politiques économiques se déroule toujours parallèlement à la mise en œuvre de la facilité. La pleine mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience reste essentielle à la réalisation des priorités stratégiques du Semestre européen, car 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. Ces recommandations par pays conservent leur pertinence pour les plans pour la reprise et la résilience modifiés conformément à l'article 21 du règlement (UE) 2021/241.

(9) Les recommandations par pays de 2025 pointent les grands défis de politique économique auxquels les mesures prévues dans les plans pour la reprise et la résilience répondent insuffisamment, en tenant compte des défis pertinents déjà mis en évidence dans les recommandations par pays de 2019 à 2024.

(10) Le 4 juin 2025, la Commission a publié le rapport 2025 pour le Luxembourg. Ce rapport évalue les progrès accomplis par le Luxembourg dans les suites données aux recommandations qui lui ont été spécifiquement adressées 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, il mentionne les défis les plus pressants auxquels le Luxembourg est confronté. Il évalue également 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'Union en matière d'emploi, de compétences et de réduction de la pauvreté, ainsi que dans la réalisation des objectifs de développement durable des Nations unies.

Évaluation du rapport d'avancement annuel

(11) Le 21 janvier 2025, le Conseil a recommandé les taux de croissance maximaux suivants pour les dépenses nettes du Luxembourg: 5,8 % en 2025, 4,7 % en 2026, 3,8 % en 2027, 5,4 % en 2028 et 4,7 % en 2029, ce qui correspond aux taux de croissance cumulés maximaux calculés par référence à l'année 2023 de 14,2 % en 2025, de 19,6 % en 2026, de 24,1 % en 2027, de 30,8 % en 2028 et de 36,9 % en 2029. Le 25 avril 2025, le Luxembourg a présenté son rapport d'avancement annuel[9] sur le respect des taux de croissance maximaux recommandés pour ses dépenses nettes, ainsi que sur la mise en œuvre des réformes et des investissements visant à répondre aux grands défis identifiés dans les recommandations qui lui ont été adressées dans le cadre du Semestre européen. Le rapport d'avancement annuel tient

[9] Les rapports d'avancement annuels 2025 sont disponibles à l'adresse suivante: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en.

également compte des rapports semestriels présentés par le Luxembourg sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de son plan pour la reprise et la résilience conformément à l'article 27 du règlement (UE) 2021/241.

(12) La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et ses répercussions représentent un défi existentiel pour l'Union européenne. La Commission a recommandé d'activer de manière coordonnée la clause dérogatoire nationale du pacte de stabilité et de croissance afin de soutenir les efforts déployés par l'UE en vue d'une augmentation rapide et significative des dépenses de défense, et cette proposition a été accueillie favorablement par le Conseil européen le 6 mars 2025.

(13) D'après les données validées par Eurostat[10], le solde public du Luxembourg est passé d'un déficit de 0,8 % du PIB en 2023 à un excédent de 1,0 % en 2024, tandis que la dette publique a augmenté, passant de 25,0 % du PIB à la fin de 2023 à 26,3 % à la fin de 2024. Selon les calculs de la Commission, ces évolutions correspondent à un taux de croissance des dépenses nettes de 6,2 % en 2024. Dans son rapport d'avancement annuel, le Luxembourg estime à 6,7 % la croissance des dépenses nettes en 2024. D'après la Commission, la croissance des dépenses nettes a été inférieure à ce qu'indique le rapport d'avancement annuel. La différence entre les calculs de la Commission et les estimations des autorités nationales concernant la croissance des dépenses nettes s'explique par le fait que les projections nationales tablent sur un moindre montant de dépenses financées par des transferts de l'UE. D'après les estimations de la Commission, l'orientation budgétaire[11], incluant les dépenses financées tant au niveau national qu'au niveau de l'UE, a été globalement neutre en 2024.

(14) D'après le rapport d'avancement annuel, le scénario macroéconomique qui sous-tend les projections budgétaires du Luxembourg prévoit une croissance du PIB réel de 2,5 % en 2025, tandis que l'inflation mesurée par l'IPCH devrait s'établir à 2,0 % en 2025. Selon les prévisions du printemps 2025 de la Commission, le PIB réel devrait augmenter de 1,7 % en 2025 et de 2,0 % en 2026, tandis que l'inflation IPCH devrait s'établir à 2,1 % en 2025 et à 1,8 % en 2026.

(15) Le rapport d'avancement annuel annonce que le solde public, d'excédentaire qu'il était, devrait devenir déficitaire de 0,6 % du PIB en 2025, tandis que le ratio de la dette publique au PIB devrait augmenter pour atteindre 26,4 % à la fin de 2025. Ces évolutions correspondent à une croissance des dépenses nettes de 7,1 % en 2025. Les prévisions du printemps 2025 de la Commission tablent sur un déficit public de 0,4 % du PIB en 2025. Le retour au déficit en 2025 résulte principalement de la baisse des recettes exceptionnelles générées par l'impôt sur les sociétés et de l'orientation budgétaire expansionniste. Selon les calculs de la Commission, ces évolutions correspondent à une croissance des dépenses nettes de 6,8 % en 2025. D'après les estimations de la Commission, l'orientation budgétaire, incluant les dépenses financées tant au niveau national qu'au niveau de l'UE, devrait être expansionniste à

---

10 Eurostat, Euro-indicateurs, 22.4.2025.

11 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. Elle 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 et en incluant les dépenses financées par un soutien non remboursable (subventions) de la facilité pour la reprise et la résilience et par d'autres fonds de l'UE.

concurrence de 1,2 % du PIB en 2025. Le ratio de la dette publique au PIB devrait diminuer pour s'établir à 25,7 % du PIB d'ici à la fin de 2025. La baisse du ratio de la dette au PIB en 2025 est principalement due à l'effet boule de neige engendré par une croissance du PIB supérieure aux paiements d'intérêts.

(16) D'après les prévisions du printemps 2025 de la Commission, des dépenses publiques représentant 0,1 % du PIB devraient être financées par un soutien non remboursable («subventions») de la facilité pour la reprise et la résilience en 2025, comme en 2024. Les dépenses financées par un soutien non remboursable de la facilité pour la reprise et la résilience permettent des investissements de qualité et des réformes de nature à améliorer la productivité qui n'ont pas d'incidence directe sur le solde et la dette publics du Luxembourg.

(17) Les dépenses publiques de défense du Luxembourg sont restées stables, à 0,5 % du PIB, entre 2021 et 2023[12]. Selon les prévisions du printemps 2025 de la Commission, les dépenses de défense devraient s'établir à 0,6 % du PIB en 2024 et à 0,7 % du PIB en 2025. Cela correspond à une augmentation de 0,3 point de pourcentage du PIB par rapport à 2021.

(18) Selon les prévisions du printemps 2025 de la Commission, les dépenses nettes du Luxembourg devraient augmenter de 6,8 % en 2025, leur croissance cumulée sur 2024 et 2025 s'élevant à 13,5 %. D'après les prévisions du printemps 2025 de la Commission, la croissance des dépenses nettes du Luxembourg en 2025 devrait être supérieure au taux de croissance maximal recommandé, avec un écart[13] de 0,5 % du PIB en termes annuels. L'écart prévu dépasse le seuil de 0,3 % du PIB fixé pour l'écart annuel. Si l'on considère conjointement les années 2024 et 2025, le taux de croissance cumulé des dépenses nettes devrait être inférieur au taux de croissance maximal recommandé. Globalement, cela signifie qu'il existe un risque d'écart par rapport à la croissance maximale recommandée pour les dépenses nettes, lorsque les données réelles pour 2025 seront disponibles, au printemps prochain.

(19) En outre, le Conseil a recommandé au Luxembourg de mettre un terme aux mesures de soutien d'urgence liées à l'énergie avant la saison de chauffage 2024/2025. Selon les prévisions du printemps 2025 de la Commission, le coût budgétaire net[14] de ces mesures, estimé à 0,4 % du PIB en 2024, devrait diminuer pour s'établir à 0,1 % en 2025. Les mesures de soutien d'urgence liées à l'énergie n'ont été que partiellement démantelées avant la saison de chauffage 2024/2025, ce qui n'est pas pleinement conforme à la recommandation du Conseil.

(20) Le rapport d'avancement annuel ne contient pas de projections budgétaires au-delà de 2025. Sur la base des mesures connues à la date de finalisation des prévisions, les prévisions du printemps 2025 de la Commission tablent sur un déficit public de 0,5 % du PIB en 2026. Ces évolutions correspondent à une croissance des dépenses nettes de 5,3 % en 2026. D'après les estimations de la Commission, l'orientation budgétaire, incluant les dépenses financées tant au niveau national qu'au niveau de l'UE, devrait être expansionniste à concurrence de 0,4 % du PIB en 2026. Selon la Commission, le

---

12 Eurostat, dépenses publiques ventilées selon la classification des fonctions des administrations publiques (CFAP).

13 À partir de 2026, ces chiffres figureront dans le compte de contrôle prévu à l'article 22 du règlement (UE) 2024/1263.

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

ratio de la dette publique au PIB devrait augmenter et atteindre 26,2 % d'ici à la fin de 2026. L'augmentation du ratio de la dette au PIB en 2026 résulte principalement d'un ajustement stocks-flux ayant un effet d'accroissement de l'endettement.

Principaux défis

(21) Le système de retraite luxembourgeois est exposé à des risques croissants de non-viabilité sur le moyen à long terme, puisque, selon les projections, les dépenses devraient excéder les contributions dans les années à venir. Selon le rapport 2024 sur le vieillissement (2024 Ageing Report)[15], les dépenses de retraite devraient augmenter régulièrement pour atteindre 17,5 % du PIB d'ici à 2070, soit une augmentation de 8,1 points de pourcentage par rapport à 2024. Cette situation, qui se traduit par un plus fort taux de dépendance des personnes âgées, est liée à la hausse du nombre de retraités par travailleur en conséquence du vieillissement démographique, conjuguée à une diminution du solde migratoire. Si le Luxembourg détient actuellement la plus grande réserve pour les retraites de l'UE, celle-ci, sans ajustements des politiques, devrait tomber sous le seuil prévu par la législation nationale d'ici au début des années 2040[16]. Selon les projections, une fois ce seuil atteint, la réserve sera épuisée en cinq ou six ans. En outre, le Luxembourg affiche le plus faible taux d'emploi des seniors de l'UE (de 51 % pour les 55-64 ans), malgré un âge légal de départ à la retraite de 65 ans. Un départ anticipé à la retraite est autorisé dès 57 ans, tandis que la générosité des prestations constitue une forte incitation financière à quitter prématurément le marché du travail et à ne pas participer à l'éducation et à la formation des adultes. En 2024, le gouvernement a lancé une consultation publique sur les perspectives du système de retraite. Lors d'une première phase, il a recueilli les contributions d'un large éventail de parties prenantes et du grand public sur les grandes préoccupations que sont l'adaptabilité, la viabilité et l'équité du système. Une deuxième phase de consultation est en cours. Des mesures d'activation du marché du travail visant à encourager l'allongement de la vie active et des taux de participation plus élevés des seniors contribueraient à résoudre ce problème et à soutenir la croissance économique.

(22) Le Luxembourg est confronté à un grave problème de logement, l'accessibilité des logements ayant fortement reculé ces dix dernières années en raison de la flambée des prix de l'immobilier. Les prix de l'immobilier, qui augmentaient régulièrement de plus de 5 % par an, ont bondi de près de 60 % entre 2018 et 2022, faisant du Luxembourg l'un des pays de l'UE où se loger est le plus cher[17]. Le déséquilibre persistant entre l'offre et la demande, entretenu par des structures fiscales favorisant la thésaurisation de terrains et de bâtiments, a encore été exacerbé par l'entrée d'investisseurs institutionnels dans le secteur des préventes immobilières[18]. Des réformes, telles que l'adoption d'une politique globale d'affectation des sols et de mesures fiscales tendant à élargir l'offre de terrains à bâtir, pourraient contribuer à accroître l'offre de logements, y compris de logements abordables. Parmi les priorités figurent également la mise en œuvre du pacte pour le logement et l'adoption de la réforme de la taxe foncière, ainsi que le renforcement du cadre macroprudentiel et la suppression

15 Commission européenne, 2024, *2024 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070)*.

16 Cahier statistique nº 18 – IGSS, 2024.

17 Eurostat, prc_hpi_q, et Estimations du taux de rendement d'un investissement locatif au Luxembourg, Rapport d'analyse 13, *Observatoire de l'habitat* (2025).

18 Coût du logement: une comparaison du Luxembourg avec la France, la Belgique et l'Allemagne, Note 40, Observatoire de l'habitat (2024).

progressive des incitations fiscales à emprunter, qui soutiennent les prix élevés des logements[19].

(23) Le Luxembourg connaît d'importants problèmes de transport, en raison de la forte circulation des travailleurs transfrontaliers et de la grande dépendance à la voiture, notamment de société, encore aggravées par les coûts du logement, qui poussent les travailleurs à habiter toujours plus loin de leur lieu de travail[20]. Cette situation entraîne une congestion du trafic, qui a une incidence sur la productivité et la durabilité environnementale. En outre, malgré les réductions notables des émissions de gaz à effet de serre du transport routier réalisées récemment grâce à des politiques telles que le plan national de mobilité 2035[21] et la gratuité des transports publics, le secteur reste la principale source d'émissions, représentant 60 % du total des émissions des secteurs luxembourgeois relevant de la répartition de l'effort en 2023[22]. Si le Luxembourg a progressé dans la promotion des véhicules électriques et l'amélioration des transports publics, une stratégie transfrontalière coordonnée serait nécessaire pour répondre aux besoins de sa main-d'œuvre en matière de déplacements domicile-travail. Il s'agit notamment d'améliorer la connectivité, d'intégrer les infrastructures de transport ferroviaire avec celles des pays voisins, d'intégrer les systèmes de billetterie et d'améliorer les connexions sur le dernier kilomètre. Poursuivre la décarbonation des transports et les investissements dans les infrastructures de transport public contribuerait à réduire les émissions conformément à la cible nationale de réduction des émissions pour 2030.

(24) La place financière luxembourgeoise accueille un certain nombre de groupes multinationaux, et une part importante des flux financiers internationaux a lieu entre des entités de ces groupes, qui peuvent être en mesure d'exploiter les failles du système fiscal luxembourgeois permettant de réduire le revenu imposable. Si la directive (UE) 2022/2523 du Conseil[23] (la «directive sur l'imposition minimale»), entrée en vigueur le 1er janvier 2024, vise à remédier au problème de la faible imposition des grandes multinationales, son champ d'application se limite à celles dont le chiffre d'affaires annuel atteint au moins 750 millions d'EUR, ce qui exclut de nombreuses entreprises. En outre, la mesure conditionnelle de non-déductibilité des paiements d'intérêts et de redevances, initialement introduite en 2021, est étroitement axée sur la liste de l'UE des pays et territoires non coopératifs et ne répond pas efficacement au problème des pays et territoires à fiscalité faible ou nulle.

(25) Conformément à l'article 19, paragraphe 3, point b), du règlement (UE) 2021/241, et à l'annexe V, critère 2.2, dudit règlement, 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 d'ici à 2026. Ceux-ci doivent permettre au pays de relever efficacement l'ensemble, ou une partie significative, des défis identifiés dans les recommandations qui lui ont été spécifiquement adressées. Dans ce délai serré, il est essentiel que le Luxembourg parachève la mise en œuvre effective de son plan pour la reprise et la résilience, y compris le chapitre REPowerEU, pour renforcer sa

---

19 Commission européenne, 2023, *In-Depth Review 2023 – Luxembourg*.

20 Statec, 2025, *P2021 N°18 – La dépendance automobile persiste pour les déplacements domicile-travail*.

21 Plan national de mobilité, Ministère de la Mobilité et des Travaux publics.

22 Les émissions relevant de la répartition de l'effort pour 2023 sont fondées sur des données d'inventaire par approximation. Les données finales seront confirmées en 2027 après examen complet.

23 Directive (UE) 2022/2523 du Conseil du 14 décembre 2022 visant à assurer un niveau minimum d'imposition mondial pour les groupes d'entreprises multinationales et les groupes nationaux de grande envergure dans l'Union (JO L 328 du 22.12.2022, p. 1, ELI: http://data.europa. eu/eli/dir/2022/2523/oj).

compétitivité à long terme par les transitions écologique et numérique, tout en veillant à l'équité sociale. Il demeure essentiel d'associer systématiquement les collectivités locales et régionales, les partenaires sociaux, la société civile et les autres parties prenantes concernées afin que tous les acteurs s'approprient le plan pour la reprise et la résilience, de manière à en garantir la bonne mise en œuvre.

(26) La mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion, qui font appel au soutien du Fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds pour une transition juste (FTJ) et du Fonds social européen plus (FSE+), s'est accélérée au Luxembourg. Il importe de poursuivre les efforts tendant à garantir la mise en œuvre rapide de ces programmes, tout en maximisant leur impact sur le terrain. Le Luxembourg prend déjà des mesures dans le cadre de ses programmes relevant de la politique de cohésion pour stimuler la compétitivité et la croissance. Dans le même temps, le Luxembourg reste confronté à des défis, notamment l'offre de logements et le caractère abordable des logements, l'inadéquation des compétences dans le contexte des transitions écologique et numérique, l'intégration des seniors et des groupes vulnérables sur le marché du travail, et la décarbonation. Conformément à l'article 18 du règlement (UE) 2021/1060, le Luxembourg est tenu, dans le cadre de l'examen à mi-parcours des fonds de la politique de cohésion, de réexaminer chaque programme en tenant compte, entre autres, des défis mis en évidence dans les recommandations qui lui ont été spécifiquement adressées en 2024. La proposition de la Commission adoptée le 1er avril 2025[24] prévoit de prolonger au-delà du 31 mars 2025 le délai de présentation d'une évaluation – par programme – des résultats de l'examen à mi-parcours. Elle prévoit également d'offrir une certaine souplesse pour accélérer la mise en œuvre des programmes et d'encourager les États membres à allouer des ressources au titre de la politique de cohésion à cinq priorités stratégiques de l'Union, à savoir la compétitivité dans les technologies stratégiques, la défense, le logement, la résilience dans le domaine de l'eau et la transition énergétique.

(27) La plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe» (STEP) offre l'opportunité d'investir dans une priorité stratégique essentielle de l'UE en renforçant la compétitivité de l'UE. STEP fait appel à 11 fonds existants de l'UE. Les États membres peuvent également contribuer au programme InvestEU, qui soutient les investissements dans des domaines prioritaires. Le Luxembourg pourrait se servir de ces initiatives pour soutenir le développement ou la fabrication de technologies critiques, notamment des technologies propres et économes en ressources.

(28) Au-delà des défis économiques et sociaux auxquels répondent le plan pour la reprise et la résilience et d'autres fonds de l'UE, le Luxembourg fait face à plusieurs autres défis: la faiblesse de la coordination régionale et l'inefficacité du déploiement de réseaux de transport transfrontaliers; un potentiel sous-exploité en ce qui concerne l'adoption de nouvelles technologies et la numérisation des PME; la subsistance d'obstacles réglementaires importants; une forte dépendance économique à l'égard des stocks d'investissements étrangers, en recul depuis 2017 (en pourcentage du PIB); un bouquet énergétique qui reste actuellement dominé par les combustibles fossiles, notamment le gaz, pour les transports et les bâtiments; la dégradation des résultats et l'accroissement des disparités, source d'inégalité des chances, à l'école; une

[24] Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) 2021/1058 et (UE) 2021/1056 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à relever des défis stratégiques dans le cadre de l'examen à mi-parcours (EUR-Lex - 52025PC0123 - FR - EUR-Lex).

inadéquation persistante des compétences et une pénurie de travailleurs hautement qualifiés dans des secteurs clés liés aux transitions écologique et numérique.

(29) Malgré la solide base scientifique et le système de recherche bien connecté au niveau international dont jouit le Luxembourg, les opportunités d'innovation commerciale et d'expansion des start-up innovantes et des petites et moyennes entreprises (PME) restent limitées, ce qui freine la diversification et la compétitivité de l'économie. Le potentiel du Luxembourg en matière d'adoption de nouvelles technologies et de numérisation reste sous-exploité, le pays affichant des résultats inférieurs à la moyenne de l'UE en ce qui concerne l'intensité numérique de base des PME[25]. En outre, l'intensité de R&D des entreprises du pays est en recul depuis vingt ans, tombant à 0,47 % du PIB en 2023, soit un niveau bien inférieur à la moyenne de l'UE (1,49 %)[26]. Par ailleurs, la qualité des résultats de la recherche n'est pas pleinement mise à profit, les liens entre la science et les entreprises demeurant faibles. Bien que cela s'explique en partie par le fait que l'économie luxembourgeoise est fondée sur les services, les dépenses de R&D des entreprises sont nettement inférieures à celles des pays les plus performants dans un large éventail de secteurs, ce qui donne à penser que ce faible niveau ne découle pas uniquement de la taille importante du secteur financier[27].

(30) Pour relever le défi de la compétitivité, il est essentiel que le Luxembourg envisage de promouvoir une diversification inclusive et innovante de son secteur financier[28][29], car cela pourrait l'aider à remédier aux faiblesses structurelles de ce dernier, à soutenir les activités innovantes et à forte intensité de R&D et à se doter d'une économie plus robuste et plus compétitive, alignée sur les politiques de l'UE. La promotion stratégique et l'intégration des secteurs innovants et à forte croissance – tels que la finance durable, les fintech, et les technologies numériques et émergentes – pourraient en effet permettre à l'économie de gagner en robustesse et en compétitivité. La forte interdépendance entre la croissance du PIB réel et la progression de la position extérieure globale du Luxembourg par rapport à son PIB (PEG/PIB)[30] suggère que les performances économiques du pays sont étroitement liées à sa capacité à attirer et à retenir les investissements étrangers. La promotion des secteurs innovants et à forte croissance pourrait contribuer à inverser la tendance à la baisse du ratio PEG/PIB et à soutenir la croissance économique. À cet effet, le Luxembourg pourrait tirer parti du potentiel de son centre financier pour financer des activités productives et innovantes, comme celles qui soutiennent les transitions écologique et numérique, en promouvant des entreprises collaboratives et des modèles de financement innovants et en soutenant le développement de nouveaux instruments et produits financiers. En particulier, continuer à soutenir la structuration innovante de financements mixtes et d'entreprises coopératives pourrait permettre des investissements de création dans des activités durables et à forte intensité de R&D. Il est également essentiel de garantir la transparence et la responsabilisation du secteur financier, car cela peut contribuer à instaurer la confiance chez les investisseurs, les consommateurs et les autres parties prenantes.

---

25 Eurostat (isoc_e_dii, 2024) et Luxembourg Startup Ecosystem Assessment and Benchmarking, Ministère de l'Économie, 2023.

26 Conseil national de la productivité, 2023.

27 Études économiques de l'OCDE: Luxembourg 2025.

28 OPC LUX: Observatoire de la politique climatique, Luxembourg, Rapport annuel 2023.

29 Z/Yen Group 2024, *Smart Centres Index 10*.

30 Eurostat, (bop_iip6_q), (namq_10_gdp).

(31) Si le Luxembourg est déterminé à améliorer l'environnement réglementaire du secteur des services aux entreprises, d'importants obstacles réglementaires subsistent cependant. Selon l'OCDE[31] et la Commission européenne[32], les restrictions réglementaires restent particulièrement élevées pour les avocats, les notaires, les architectes, les ingénieurs civils et les comptables. Pour les notaires, elles sont parmi les plus strictes de l'UE. La réglementation leur imposant une certaine forme juridique et la réglementation de l'accès à la profession ont été pointées du doigt comme très strictes. Les règles d'accès à la profession d'avocat sont, elles aussi, particulièrement restrictives[33]. Les obstacles à la concurrence peuvent être liés au fait que les voies d'accès à certaines professions sont limitées, à diverses obligations administratives, à l'existence de tarifs contraignants ou à l'interdiction de toute forme de publicité et de marketing[34]. Réduire les exigences ou accroître la flexibilité stimulerait la concurrence dans le secteur des professions réglementées, ce qui profiterait aux entreprises qui achètent ces services. Dans le secteur du commerce de détail, les restrictions réglementaires restent légèrement plus élevées que dans les pays comparables, bien qu'elles aient considérablement diminué depuis 2018[35] [36]. Parmi ces restrictions figurent, par exemple, l'obligation d'obtenir des autorisations spéciales pour l'ouverture de magasins de vêtements, d'alimentation et de boissons et l'autorisation de vendre en soldes uniquement pendant certaines périodes de l'année[37].

(32) Le bouquet énergétique du Luxembourg reste actuellement dominé par les combustibles fossiles, qui entraient pour 61,1 % dans la consommation intérieure brute en 2023. Bien que le pays ait déployé des efforts pour accroître la part des énergies renouvelables dans son bouquet énergétique, celles-ci n'en représentaient que 11,9 % en 2023[38], ce qui souligne la nécessité de nouvelles mesures pour diversifier le bouquet énergétique et réduire la dépendance à l'égard des combustibles fossiles. En outre, le Luxembourg dépend fortement de ses voisins pour satisfaire ses besoins énergétiques. Si les réseaux électriques suffisent à répondre à ses besoins actuels, le gestionnaire de réseau de transport juge nécessaire d'accroître et de moderniser le réseau à haute tension et d'améliorer les interconnexions, en particulier avec l'Allemagne, d'ici à 2040. Les municipalités auront également un rôle clé à jouer dans l'élaboration de plans locaux détaillés pour le déploiement des énergies renouvelables, notamment éolienne et photovoltaïque, et pour les systèmes de chauffage et de refroidissement urbains. Il est essentiel de décarboner les bâtiments, car ceux-ci ont pesé pour 20 % dans le total des émissions des secteurs luxembourgeois relevant de la répartition de l'effort en 2023[39]. La légère augmentation récente de la consommation d'énergie dans le secteur résidentiel met en évidence la nécessité de progresser encore dans la rénovation et l'efficacité énergétique des bâtiments pour atteindre l'objectif de réduction de 50 % des émissions à l'horizon 2030 par rapport aux niveaux de 2005. Il

31 OCDE, Indicateurs de réglementation des marchés de produits, 2024.
32 Commission européenne, Communication sur le bilan et la mise à jour des recommandations de réformes de 2017 en matière de réglementation des services professionnels, COM(2021) 385 du 9.7.2021.
33 OCDE, Indicateurs de réglementation des marchés de produits, 2024.
34 OCDE, Études économiques de l'OCDE: Luxembourg | OCDE, p. 106, avril 2025.
35 OCDE, Indicateurs de réglementation des marchés de produits, 2024.
36 Commission européenne, mise à jour 2022 de l'indicateur de restrictivité du commerce de détail.
37 OCDE, Études économiques de l'OCDE: Luxembourg | OCDE, p. 107, avril 2025.
38 Consommation intérieure brute en 2023 (Eurostat).
39 Les émissions relevant de la répartition de l'effort pour 2023 sont fondées sur des données d'inventaire par approximation. Les données finales seront confirmées en 2027 après examen complet.

est crucial d'améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments résidentiels et non résidentiels pour réduire la consommation d'énergie de 34 % d'ici à 2030, comme indiqué dans la stratégie nationale de rénovation.

(33) Les faibles niveaux de compétences de base constituent une menace pour la productivité et la compétitivité de la main-d'œuvre du Luxembourg. La proportion d'élèves peu performants que compte le pays est supérieure à la moyenne de l'UE, avec un écart de notes important – le plus fort de l'UE[40] – entre élèves favorisés et élèves défavorisés. Ce déficit de performance se creuse tôt, en particulier parmi les élèves issus de milieux défavorisés et ceux qui ne parlent ni allemand ni luxembourgeois chez eux, ce qui souligne la nécessité d'un soutien ciblé. L'absence de cadre unifié de qualité de l'enseignement au niveau national[41] empêche un suivi efficace et peut accentuer la segmentation et les inégalités. Les politiques actuelles ne permettent pas de remédier aux disparités qui traversent le système éducatif, mettant en évidence la nécessité d'une approche plus globale[42]. L'adoption d'un cadre national de qualité de l'enseignement et d'un système externe d'évaluation des écoles, ainsi que l'adaptation de l'enseignement aux besoins des élèves défavorisés et de ceux issus de communautés linguistiques différentes, pourrait contribuer à réduire l'écart de performance et à améliorer les niveaux globaux de compétences. In fine, cela soutiendrait également la croissance économique et la cohésion sociale à long terme du pays. Relever ces défis contribuerait également à soutenir la convergence sociale vers le haut, comme préconisé dans le cadre de la deuxième phase de l'analyse par pays du cadre de convergence sociale réalisée par les services de la Commission[43].

(34) Malgré ses bonnes performances économiques, le Luxembourg est confronté à une inadéquation persistante des compétences et à d'importantes pénuries de travailleurs qualifiés[4445] dans des secteurs clés liés aux transitions écologique et numérique. Quelque 80 % des PME ont du mal à recruter des travailleurs possédant les compétences dont elles ont besoin dans certaines professions[46], ce qui peut nuire à la compétitivité. Dans le même temps, des pénuries sont signalées dans plusieurs professions nécessitant des compétences spécifiques dans le domaine du numérique et de l'environnement. Le Luxembourg a encore plusieurs défis à relever pour promouvoir le développement des compétences. La participation des travailleurs seniors aux programmes de formation reste faible. En outre, il subsiste un écart important (de 17,3 points de pourcentage) entre le taux actuel de formation des adultes et l'objectif national du Luxembourg en matière de compétences pour 2030 (de 62,5 %)[47], ce qui souligne la nécessité d'initiatives ciblées pour promouvoir la reconversion et le perfectionnement professionnels.

(35) Le système de santé luxembourgeois est en proie à des difficultés liées à des pénuries de professionnels de santé, s'expliquant principalement par la forte dépendance à l'égard de professionnels de santé formés à l'étranger, la répartition inégale du

---

40 https://www.oecd.org/fr/publications/resultats-du-pisa-2018-volume-i_ec30bc50-fr.html.

41 Voir Observatoire national de l'enfance, de la jeunesse et de la qualité scolaire (OEJQS), 2024, Topical report: Evidenzorientierte Qualitätsentwicklung im Gesamtsystem Schule (German).

42 Épreuves Standardisées (ÉpStan).

43 SWD(2025)95 – Second-stage country analysis on social convergence in line with the Social Convergence Framework (SCF), 2025.

44 Eurostat, (lfsq_urgan).

45 Eurostat, (jvs_q_nace2).

46 Rapport de suivi de l'éducation et de la formation 2024.

47 2022 Adult Education Survey.

personnel et la proportion importante de médecins qui devraient partir à la retraite d'ici à 2034. Le vieillissement de la population exacerbera ces difficultés. Une condition préalable au renforcement de la résilience du système de santé est d'utiliser plus efficacement les ressources limitées et d'améliorer la gouvernance. Lutter contre la fragmentation des services de santé par davantage de prévention et au moyen de modèles de soins communautaires, fournis en équipe plutôt que dans le cadre d'une pratique individuelle, est un facteur clé de gains d'efficience à l'avenir. Il est essentiel, pour soutenir la transformation du système de santé, de mieux utiliser informations et données dans la gouvernance et la planification et d'accélérer la numérisation.

(36) 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 2025 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 2025 concernant la politique économique de la zone euro. Dans le cas du Luxembourg: les recommandations 2, 3, 4 et 5 contribuent à la mise en œuvre de la première recommandation pour la zone euro énoncée dans la recommandation de 2025, relative à la compétitivité; les recommandations 1, 4 et 5 contribuent à la mise en œuvre de la deuxième recommandation pour la zone euro énoncée dans la recommandation de 2025, relative à la résilience; et la recommandation 1 contribue à la mise en œuvre de la troisième recommandation pour la zone euro énoncée dans la recommandation de 2025, relative à la stabilité macroéconomique et financière,

RECOMMANDE que le Luxembourg s'attache, en 2025 et 2026:

1. à accroître ses dépenses et sa préparation globales en matière de défense, conformément aux conclusions du Conseil européen du 6 mars 2025; à veiller à ce que les dépenses nettes respectent la trajectoire recommandée par le Conseil le 21 janvier 2025; à assurer la viabilité à long terme de son système de retraite, notamment en limitant les possibilités de départ anticipé à la retraite et en augmentant le taux de participation et d'emploi des seniors par une amélioration de leurs perspectives d'emploi et de leur employabilité; à accroître l'offre de logements, en particulier en adoptant une politique globale d'affectation des sols et une réforme de la taxe foncière, en développant des projets de quartiers résidentiels d'envergure sur des terrains publics et en renforçant la coordination avec l'urbanisme et les transports publics transfrontaliers; à atténuer les risques liés au marché du logement en supprimant progressivement les incitations fiscales à emprunter et en renforçant le cadre macroprudentiel; à prendre de nouvelles mesures pour lutter efficacement contre la planification fiscale agressive, notamment en veillant à imposer suffisamment les paiements sortants d'intérêts et de redevances vers des pays et territoires à fiscalité faible ou nulle autres que ceux figurant sur la liste de l'UE des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales;

2. étant donné les délais applicables, en vertu du règlement (UE) 2021/241, pour l'achèvement en temps utile des réformes et des investissements, à veiller à la mise en œuvre effective de son plan pour la reprise et la résilience, y compris le chapitre REPowerEU; à accélérer la mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion (FEDER, FTC, FSE+) en s'appuyant, s'il y a lieu, sur les possibilités ouvertes par l'examen à mi-parcours; à tirer le meilleur parti des instruments de l'UE, y compris la marge offerte par InvestEU et la plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe», afin d'améliorer la compétitivité;

3. à axer la politique économique en matière d'investissement sur la promotion de l'innovation et le soutien aux activités à forte intensité de R&D; à stimuler la compétitivité, notamment en promouvant la diversification, en particulier du secteur financier, et en accélérant la numérisation, en particulier l'adoption de technologies numériques avancées par les PME, et en favorisant l'expansion des entreprises et la croissance de la productivité; à réduire les obstacles à la concurrence dans les professions réglementées de services aux entreprises;

4. à améliorer la durabilité et l'efficacité des transports en favorisant davantage leur décarbonation et en investissant dans les infrastructures de transport public et les réseaux transfrontaliers; à réduire la dépendance globale à l'égard des combustibles fossiles en investissant dans l'efficacité énergétique, dans les secteurs tant résidentiel que non résidentiel; à moderniser le réseau à haute tension et à accroître sa capacité, à améliorer les interconnexions transfrontalières et à faciliter les procédures de délivrance de permis pour le déploiement des énergies renouvelables; à aider les municipalités à déployer les énergies renouvelables;

5. à améliorer les performances des élèves et à garantir l'égalité des chances à l'école, notamment en adoptant un cadre national de qualité de l'enseignement et un système externe d'évaluation des écoles, et en adaptant l'enseignement aux besoins des élèves défavorisés et de ceux issus de communautés linguistiques différentes; à remédier à l'inadéquation des compétences – en particulier en ce qui concerne les transitions écologique et numérique – en stimulant leur développement; à renforcer la résilience du système de santé en veillant à une disponibilité adéquate des professionnels de santé; à accélérer les réformes visant à améliorer la gouvernance du système de santé et la santé en ligne.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président