C/2026/3929

1.9.2026

RECOMMANDATION DU CONSEIL

du 10 juillet 2026

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

(C/2026/3929)

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) 2024/1263 précise les objectifs du cadre de gouvernance économique, qui sont de promouvoir des finances publiques saines et durables, une croissance durable et inclusive ainsi que 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 traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Le Semestre européen comprend, en particulier, la formulation de recommandations par pays et la surveillance de leur mise en œuvre.

(2) Le 25 novembre 2025, la Commission a adopté un avis sur le projet de plan budgétaire 2026 du Luxembourg. Le même jour, la Commission a adopté, sur la base du règlement (UE) nº 1176/2011, le rapport 2026 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, une recommandation de recommandation du Conseil relative au capital humain dans l'Union européenne, ainsi qu'une proposition de rapport conjoint sur l'emploi 2026, 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 ([2]) le 21 avril 2026 et le rapport conjoint sur l'emploi et la recommandation relative au capital humain le 9 mars 2026.

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

([2]) JO C, C/2026/2434, 28.4.026, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2026/2434/oj.

(3) Le 29 janvier 2025, la Commission a publié la boussole pour la compétitivité, un cadre stratégique pour stimuler la compétitivité mondiale de l'Union sur les cinq prochaines années. Outre la sécurité, elle désigne les trois impératifs de transformation que sont l'innovation, la décarbonation et la compétitivité comme les piliers essentiels d'une croissance économique durable. Depuis sa publication, la boussole pour la compétitivité a guidé les travaux relatifs au Semestre européen, de manière à ce que les politiques économiques des États membres soient en phase avec les objectifs stratégiques de l'UE, créant ainsi une approche unifiée de la gouvernance économique qui favorise la croissance durable, l'innovation et la résilience dans l'ensemble de l'Union.

(4) En 2026, 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 (FRR) ([3]), entrée dans sa dernière phase. Les plans pour la reprise et la résilience (PRR), ainsi que le financement de la politique de cohésion, ont joué un rôle essentiel dans la réalisation des priorités stratégiques dans le cadre du Semestre européen, puisque, conformément aux exigences qui leur sont applicables, ils devaient aider les États membres à relever efficacement l'ensemble, ou une partie non négligeable, des défis recensés dans les recommandations par pays qui leur ont été adressées au cours des derniers cycles, et que les programmes financés par la politique européenne de cohésion devaient tenir compte des recommandations par pays. Alors que la FRR s'approche de son terme, il reste essentiel de pérenniser et de mettre à profit les réformes et les investissements qu'elle a soutenus et permis de mettre en œuvre, en particulier ceux qui contribuent à relever les défis recensés dans les recommandations par pays.

(5) Le 3 juin 2026, la Commission a publié le rapport 2026 pour le Luxembourg. Ce rapport évalue les progrès accomplis par le Luxembourg par rapport aux recommandations 2025 qui lui ont été adressées et fait le point de la mise en œuvre, par le Luxembourg, de son PRR. Sur la base de cette analyse, il identifie 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 et de l'exclusion sociale, ainsi que dans la réalisation des objectifs de développement durable des Nations unies.

(6) Le 21 janvier 2025, le Conseil a adopté, à la suite de l'évaluation réalisée par la Commission et sur recommandation de celle-ci, une recommandation approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme du Luxembourg ([4]). Ce plan couvre la période 2025-2029 et prévoit une contrainte budgétaire sous la forme d'un taux maximal de croissance des dépenses nettes sur cinq ans. Le Conseil a recommandé les taux de croissance maximaux des dépenses nettes suivants: 5,8 % en 2025, 4,7 % en 2026, 3,8 % en 2027, 5,4 % en 2028 et 4,7 % en 2029, ce qui correspond à des taux de croissance cumulés maximaux calculés par rapport à l'année de référence 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.

(7) 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 invité les États membres à demander l'activation, de manière coordonnée, de la clause dérogatoire nationale prévue dans le pacte de stabilité et de croissance afin de soutenir les efforts déployés par l'UE pour parvenir à une augmentation rapide et significative des dépenses de défense ([5]), et cette proposition a été accueillie favorablement par le Conseil européen du 6 mars 2025. Les États membres peuvent encore demander l'activation de la clause dérogatoire nationale à tout moment jusqu'en 2028, s'ils remplissent les critères énoncés à l'article 26 du règlement (UE) 2024/1263.

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

([4]) Recommandation du Conseil du 21 janvier 2025 approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme du Luxembourg (JO C, C/2025/650, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/650/oj).

([5]) Communication de la Commission intitulée «Concilier une augmentation des dépenses de défense avec le pacte de stabilité et de croissance», Bruxelles, 19.3.2025, C(2025) 2000 final.

(8) Le 29 avril 2026, le Luxembourg a présenté son rapport d'avancement annuel pour 2026 ([6]) 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 principaux défis identifiés dans les recommandations qui lui ont été adressées dans le cadre du Semestre européen. Le rapport d'avancement annuel tient 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.

(9) En 2025, la croissance du PIB réel a été de 0,6 % et l'inflation mesurée par l'IPCH s'est établie à 2,5 %. Les prévisions du printemps 2026 de la Commission tablent sur une croissance du PIB réel de 1,6 % en 2026 et de 2,0 % en 2027, tandis que l'inflation mesurée par l'IPCH devrait s'établir à 2,7 % en 2026 et à 1,8 % en 2027.

(10) Sur la base des données fournies par Eurostat ([7]), le solde des administrations publiques du Luxembourg est passé d'un excédent de 0,9 % du PIB en 2024 à un déficit de 2,0 % du PIB en 2025. La détérioration du solde des administrations publiques en 2025 est principalement due à une croissance modérée des recettes, qui s'explique en partie par l'incidence des mesures visant à préserver le pouvoir d'achat et la compétitivité, ainsi qu'au dynamisme des dépenses, qui s'explique en partie par des investissements soutenus. Sur la base des mesures connues à la date de finalisation des prévisions, les prévisions du printemps 2026 de la Commission tablent quant à elles sur un déficit de 1,2 % du PIB en 2026 et de 1,5 % du PIB en 2027.

(11) D'après les estimations de la Commission, l'orientation budgétaire ([8]), qui inclut les dépenses financées tant au niveau national qu'au niveau de l'UE, était expansionniste, à hauteur de 1,7 % du PIB, en 2025. Elle devrait être restrictive, de 0,4 % du PIB, en 2026, et expansionniste, de 0,9 % du PIB, en 2027.

(12) Sur la base des données communiquées par Eurostat ([9]), la dette publique du Luxembourg est passée de 26,3 % du PIB à la fin de l'année 2024 à 26,5 % du PIB à la fin de l'année 2025. Sur la base des mesures connues à la date de finalisation des prévisions, les prévisions du printemps 2026 de la Commission tablent sur une augmentation du ratio de la dette au PIB, qui passerait à 29,2 % d'ici à la fin de l'année 2026 et à 30,2 % d'ici à la fin de l'année 2027.

(13) D'après les données d'Eurostat ([10]), les dépenses publiques de défense du Luxembourg ont représenté, au total, 1,0 % du PIB en 2025. Selon les prévisions du printemps 2026 de la Commission, il devrait s'établir à 1,2 % du PIB en 2026 ([11]).

(14) L'Union reste confrontée à des risques de ruptures d'approvisionnement énergétique et de volatilité élevée des prix, exacerbés par les tensions géopolitiques qui affectent les marchés mondiaux du pétrole et du gaz. L'expérience tirée de la crise énergétique de 2022-2023 a montré que des mesures larges et non ciblées entraînent des coûts budgétaires importants et sont inefficaces sur les plans social et économique. Depuis le début de la guerre au Moyen-Orient en février 2026, le Luxembourg n'avait pas adopté de nouvelles mesures de politique budgétaire pour atténuer l'incidence des prix élevés de l'énergie sur les ménages et les entreprises à la date de finalisation des prévisions du printemps 2026 de la Commission ([12]).

([6]) Les rapports annuels d'avancement 2026 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?prefLang=fr.

([7]) Euro-indicateurs d'Eurostat du 22 avril 2026.

([8]) 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.

([9]) Euro-indicateurs d'Eurostat du 22.4 2026.

([10]) Eurostat, dépenses publiques ventilées selon la classification des fonctions des administrations publiques (CFAP).

([11]) La définition des dépenses de défense selon l'OTAN diffère de celle qu'en donne la CFAP. Des différences pourraient en outre apparaître en fonction du moment auquel les dépenses sont enregistrées, en particulier les dépenses d'équipement militaire, étant donné que les rapports établis par l'OTAN ne suivent pas les règles applicables aux comptes nationaux en ce qui concerne le moment de l'enregistrement.

([12]) Le «Resilienzpak» a été signé conjointement par le gouvernement et les partenaires sociaux le 8 juin 2026.

(15) D'après les calculs de la Commission, les dépenses nettes du Luxembourg ont augmenté de 8,7 % en 2025 et de 15,7 %, en cumulé, sur 2024 et 2025. La croissance des dépenses nettes en 2025 est supérieure au taux de croissance maximal recommandé, avec un écart de 1,3 % du PIB en termes annuels. Si l'on examine conjointement les années 2024 et 2025, le taux de croissance cumulé des dépenses nettes est également supérieur au taux de croissance maximal recommandé, avec un écart très légèrement supérieur à 0,6 % du PIB sur une base cumulée.

(16) Selon les calculs de la Commission, les dépenses nettes du Luxembourg devraient augmenter de 3,5 % en 2026 et de 19,7 %, en cumulé, sur 2024, 2025 et 2026. La croissance des dépenses nettes prévue en 2026 est inférieure au taux de croissance maximal recommandé. Si l'on examine conjointement les années 2024, 2025 et 2026, l'écart cumulé prévu des dépenses nettes se réduit à moins de 0,1 % du PIB.

(17) Le système de retraite luxembourgeois est confronté à des défis à moyen et à long terme, étant donné que les tendances démographiques devraient menacer sa viabilité. Selon le rapport 2024 sur le vieillissement, les dépenses du Luxembourg consacrées aux retraites devraient atteindre 17,5 % du PIB en 2070, soit une augmentation de 8,3 pp par rapport à 2022, la plus forte augmentation de l'UE. En décembre 2025, le Luxembourg a adopté une réforme des retraites. Cette réforme consiste principalement en une augmentation du taux de cotisation de 1,5 pp à 25,5 % et en des mesures limitées visant à prolonger les carrières en accordant des avantages fiscaux, en introduisant le droit à une retraite progressive et en augmentant la période de cotisation obligatoire de la plupart des préretraités ([13]). Dans l'ensemble, la réforme ne semble ni suffisante pour résoudre les problèmes structurels affectant la viabilité à long terme du système de retraite ni susceptible d'accroître sensiblement le faible taux de participation des travailleurs âgés de 55 à 64 ans. Le vieillissement de la population, conjugué à un ralentissement attendu de la croissance de l'emploi jusqu'à un niveau inférieur à l'augmentation annuelle de 2 à 3 % nécessaire pour maintenir l'équilibre du système, devrait entraîner des dépenses consacrées aux retraites qui dépassent les contributions dans le système des retraites en 2029 ainsi qu'un épuisement de ses réserves en 2048. Les prestations de retraite sont élevées, avec un taux de remplacement brut de 75 % en 2022 ([14]), tandis que le temps passé à la retraite est le plus long de l'UE (25,2 ans pour le Luxembourg contre 21,3 ans pour la moyenne de l'UE en 2022) ([15]). Le Luxembourg a enregistré le taux de participation des travailleurs âgés de 55 à 64 ans le plus faible de l'UE en 2025 (51,9 % contre 69,5 % dans l'UE) ([16]). Bien que l'âge légal de départ à la retraite soit de 65 ans, la retraite anticipée est possible à partir de 57 ans, ce qui se traduit par l'un des âges effectifs de départ à la retraite les plus bas de l'UE. Des mesures visant à encourager des carrières plus longues et des taux de participation plus élevés parmi les travailleurs âgés de 55 à 64 ans contribueraient à soutenir la viabilité des retraites et la croissance économique.

(18) 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. Après avoir doublé en dix ans, les prix des logements ont commencé à se corriger après avoir culminé en 2022, chutant de plus de 15 % en deux ans. Cette baisse a été déclenchée par la forte hausse des taux d'intérêt, qui a eu une incidence négative sur la capacité d'emprunt. Néanmoins, depuis lors, les prix ont recommencé à augmenter et, en 2025, les prix des logements au Luxembourg étaient 60 % plus élevés qu'il y a dix ans en termes nominaux, tandis que le salaire moyen n'a augmenté que de 40 % au cours de la même période. Le Luxembourg est le marché du logement le plus cher de l'UE. Les prix élevés des logements sont dus à un déséquilibre entre l'offre et la demande, alimenté par la croissance démographique et renforcé par un cadre fiscal qui soutient la demande et favorise la rétention des terres, ainsi que par une concentration de la propriété foncière. La mobilisation des terres et la réforme fiscale ne sont toujours pas mises en œuvre et les projets de loi modifiés offrent davantage de possibilités d'exonérations fiscales. Des réformes ambitieuses, telles que des mesures visant à libérer davantage de terres à des fins d'aménagement foncier et à mettre en œuvre de grands projets de quartiers résidentiels sur des terrains publics, contribueraient à accroître l'offre de logements, y compris par une offre de logements abordables. En outre, du côté de la demande, la suppression progressive de la déductibilité des intérêts hypothécaires contribuerait à réduire les prix de l'immobilier. Parmi les priorités figure également le renforcement du cadre macroprudentiel afin de réduire les risques systémiques liés au niveau élevé d'endettement des ménages et à la part importante des prêts hypothécaires à taux d'intérêt variables.

([13]) Loi du 19 décembre 2025 (réforme des retraites) et loi du 19 décembre 2025 (incitations fiscales).
([14]) OCDE:Études économiques de l'OCDE:Luxembourg 2025.
([15]) Rapport 2024 sur le vieillissement: moyenne arithmétique de l'espérance de vie des femmes et des hommes à 65 ans plus 65 moins l'âge moyen de sortie du marché du travail.
([16]) Eurostat: lfsa_argan.

(19) 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, ce qui est encore aggravé par l'offre insuffisante de logements, qui a pour effet que les travailleurs habitent toujours plus loin de leur lieu de travail ([17]). Cette situation entraîne une congestion du trafic, qui a une incidence sur la durabilité environnementale. Si le Luxembourg a progressé dans 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.

(20) Le Luxembourg reste exposé aux risques de planification fiscale agressive liés à son rôle de plateforme financière majeure accueillant de nombreux groupes multinationaux et des stocks d'investissements transfrontières importants. Le Luxembourg a transposé la législation de l'Union européenne en la matière, y compris la directive (UE) 2022/2523 du Conseil ([18]) (la «directive sur le pilier 2»), ainsi que des mesures supplémentaires au niveau national, tandis que le champ d'application du pilier 2 est limité aux grandes entités dont le chiffre d'affaires annuel est d'au moins 750 000 000 EUR. Plus précisément, le Luxembourg a introduit une règle de non-déductibilité pour les paiements d'intérêts et de redevances. Cependant, le champ d'application de cette mesure, qui s'applique aux pays et territoires figurant sur la liste de l'Union européenne des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales, est limité.

(21) Il demeure essentiel d'associer de façon systématique, significative et opportune les collectivités locales et régionales, les partenaires sociaux, la société civile et les autres parties prenantes concernées afin d'assurer une adhésion généralisée aux fins d'une bonne mise en œuvre des instruments de financement de l'Union, dans le contexte du Semestre européen également.

(22) La mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion, qui comprennent le soutien du Fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds pour une transition juste (FTJ) et du Fonds social européen plus (FSE+), va plus vite au Luxembourg que dans la moyenne de l'UE, tant en ce qui concerne la sélection des projets que les paiements. Il est important de maintenir la dynamique actuelle, tout en maximisant l'incidence des investissements sur le terrain, et 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. Néanmoins, certains domaines pourraient nécessiter un renforcement supplémentaire de la mise en œuvre, notamment ceux liés à la numérisation et aux infrastructures énergétiques dans le cadre du FTJ.

(23) Le Luxembourg est confronté à plusieurs défis liés à l'innovation et à la compétitivité, à la transition énergétique et à l'environnement, à l'égalité à l'école, à la convergence sociale ascendante et au développement du capital humain.

(24) 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. Le potentiel du Luxembourg en matière d'adoption de nouvelles technologies et de numérisation reste sous-exploité, le Luxembourg affichant des résultats inférieurs à la moyenne de l'UE en ce qui concerne l'intensité numérique de base des PME ([19]), tandis qu'une grande partie des investissements dans les technologies innovantes sont réalisés au sein de groupes multinationaux, ce qui pèse sur la diversification et la compétitivité de l'économie. En outre, l'intensité de R&D des entreprises du pays est en recul depuis vingt ans, tombant à 0,45 % du PIB en 2024, soit un niveau bien inférieur à la moyenne de l'UE (1,49 %). Même si cela s'explique en partie par le fait que l'économie luxembourgeoise repose 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 ([20]). 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.

([17]) Statec, 2025, *P2021 N° 18 — La dépendance automobile persiste pour les déplacements domicile-travail.*
([18]) 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 [2022] (JO L 328 du 22.12.2022, p. 1).
([19]) Eurostat (isoc_e_dii) et Luxembourg Startup Ecosystem Assessment and Benchmarking, ministère de l'économie, 2023.
([20]) Études économiques de l'OCDE:Luxembourg 2025.

(25) L'économie luxembourgeoise reste très compétitive, notamment grâce à son vaste secteur financier international. Elle reste toutefois exposée à des pressions structurelles liées à la baisse de la productivité. Entre 2015 et 2025, la productivité totale des facteurs a diminué d'environ 4 %, alors que l'UE a, dans l'ensemble, enregistré une augmentation d'environ 6 %. Le principal moteur de ce recul a été le secteur financier, où la valeur ajoutée brute par heure travaillée a chuté d'environ 11,6 % au cours de la même période. La concurrence internationale croissante, l'évolution des exigences réglementaires de l'Union européenne, les contraintes du marché du travail et la diversification encore limitée vers des activités à plus forte valeur ajoutée pèsent sur la résilience et la compétitivité à long terme de l'économie. Dans ce contexte, le Luxembourg devrait redoubler d'efforts pour diversifier davantage son secteur financier en améliorant les conditions d'innovation et d'adoption de nouvelles technologies, y compris celles produites au niveau national. Le renforcement de la concurrence et de l'accès au marché dans les services aux entreprises et les services professionnels concernés, la facilitation de la diffusion de l'innovation et la poursuite de l'amélioration des conditions-cadres de l'environnement des entreprises permettraient de réaliser des gains de productivité.

(26) Le Luxembourg combine une épargne élevée des ménages et un écosystème de fonds d'investissement très développé. Toutefois, la transmission nationale du capital-risque à long terme vers les activités d'innovation est modeste, ce qui continue de peser sur la diversification de l'économie et sur la diffusion des gains de productivité. Bien que le Luxembourg ait renforcé certaines parties de son architecture de financement de l'innovation, notamment les instruments de soutien public et les incitations fiscales à l'investissement en phase de démarrage, les données disponibles indiquent que les contraintes de financement restent particulièrement pertinentes pour les phases d'amorçage, de croissance et d'expansion ultérieures, et que les instruments existants n'orientent pas suffisamment l'épargne des ménages vers les entreprises nationales innovantes. Dans ce contexte, faciliter une plus grande participation des ménages dans des fonds d'investissement en fonds propres diversifiés et à long terme, sous réserve de garanties appropriées de protection des consommateurs et avec des incitations liées à de longues périodes de détention, peut contribuer à orienter l'épargne des ménages vers le financement de l'innovation.

(27) La couverture des régimes de retraite complémentaire au Luxembourg reste limitée. L'accès aux régimes complémentaires professionnels dépend en grande partie de l'initiative des employeurs, ce qui peut réduire cet accès, en particulier pour les salariés des petites entreprises. En outre, l'incertitude juridique et fiscale peut également décourager la participation de certaines parties de la main-d'œuvre transfrontalière. Dans le même temps, le Luxembourg dispose d'un secteur financier très développé pour favoriser un accès plus large aux régimes de retraite complémentaire et d'un cadre juridique et réglementaire adéquat. L'amélioration de la disponibilité de régimes de retraite complémentaire simples, transférables et transparents en termes de coûts, par exemple par l'introduction de l'affiliation automatique, pourrait contribuer à élargir la participation à l'épargne à long terme et à soutenir l'adéquation des retraites, en particulier pour les travailleurs qui n'ont pas accès à un régime fourni par leur employeur.

(28) 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 ([21]) et la Commission européenne ([22]), les restrictions réglementaires restent particulièrement élevées pour les avocats, les notaires, les architectes, les ingénieurs civils et les comptables. 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 ([23]). Réduire les exigences ou accroître la flexibilité stimulerait la concurrence dans le secteur des professions réglementées. 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. En outre, les obstacles aux échanges de services au sein de l'Espace économique européen (EEE) sont, au Luxembourg, parmi les plus élevés de l'UE ([24]), ce qui a une incidence sur des secteurs clés tels que le bâtiment et la comptabilité.

([21]) OCDE, Indicateurs relatifs à la réglementation des marchés de produits, 2024.
([22]) 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.
([23]) OCDE, Études économiques de l'OCDE: Luxembourg | OCDE, p. 106, avril 2025.
([24]) Calcul des services de la Commission européenne fondé sur la base de données IRES intra-EEE de l'OCDE.

(29) 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 ([25]) et la gratuité des transports publics, le secteur reste la principale source d'émissions, représentant 59 % du total des émissions des secteurs luxembourgeois relevant de la répartition de l'effort en 2024 ([26]). Il contribue également de manière significative aux émissions d'autres polluants atmosphériques, représentant notamment 62 % des émissions de NO_x et 32 % des émissions de PM_{10} en 2023 ([27]). Bien que le Luxembourg ait accompli des progrès dans la promotion des véhicules électriques, la poursuite de la décarbonation des transports et des investissements dans les infrastructures de transport public contribuerait à réduire les émissions conformément à l'objectif national de réduction des émissions pour 2030 et à l'objectif de l'UE à l'horizon 2030 fixé pour le Luxembourg dans le règlement sur la répartition de l'effort ([28]).

(30) Les efforts visant à réduire la dépendance à l'égard des combustibles fossiles au moyen de mesures d'efficacité énergétique dans les bâtiments résidentiels et non résidentiels ont peu progressé. Entre 2019 et 2024, la consommation finale d'énergie du Luxembourg dans le secteur résidentiel a stagné, malgré les économies d'énergie réalisées par les ménages. Les économies ont été principalement contrebalancées par l'augmentation du nombre de logements et la plus grande taille de ceux-ci. L'année dernière, le Luxembourg a prolongé le régime «Klimabonus Wunnen» au-delà de 2025, dans le but d'accroître les économies d'énergie dans le secteur du bâtiment existant. Le Luxembourg prévoit de s'aligner sur les normes minimales de performance énergétique de l'UE, fondées sur des seuils déterminés au niveau national, afin d'améliorer les économies d'énergie dans les bâtiments non résidentiels. Si l'industrie représente une part relativement faible des émissions totales de GES au Luxembourg et a considérablement réduit l'intensité de ses émissions, les émissions industrielles de GES restent étroitement liées à la consommation d'énergie. Bien qu'une série de régimes volontaires, de cadres de soutien et de technologies émergentes soient en place pour décarboner l'industrie, ils ne permettent pas encore la transformation à l'échelle et au rythme requis.

(31) Le gestionnaire du réseau de transport estime qu'il est nécessaire de moderniser le réseau à haute tension afin de répondre aux besoins en matière de transport d'énergie renouvelable et d'accroître sa capacité à répondre à la demande attendue dans un avenir proche, y compris en ce qui concerne les interconnexions transfrontalières. En 2025, le Luxembourg a commencé à faire progresser sa transition vers les énergies renouvelables en adoptant 51 mesures concrètes, qui comprenaient notamment l'accélération et la simplification du déploiement des énergies renouvelables au moyen de mesures telles que la numérisation des procédures d'octroi de permis, l'optimisation de l'utilisation des terres ou la participation des citoyens. La mise en œuvre intégrale et en temps utile de ces mesures est essentielle pour que le Luxembourg atteigne son objectif de 37 % d'énergies renouvelables dans son bouquet énergétique d'ici à 2030.

(32) Le Luxembourg est confronté à des défis environnementaux liés à la qualité de l'eau, à la dégradation des écosystèmes et à l'utilisation des terres, qui ont des répercussions sur la durabilité environnementale et l'activité économique. Les ressources en eau sont sous pression en raison d'une combinaison de facteurs, notamment la pollution par les nutriments et les pesticides, les émissions industrielles et les altérations physiques des masses d'eau, qui affectent à la fois les eaux de surface et les eaux souterraines et créent des risques pour la disponibilité et la qualité de l'eau. Les écosystèmes sont soumis à une pression croissante en raison de la pollution, de l'artificialisation des terres et du changement climatique, tandis qu'une part importante de l'activité économique dépend des services écosystémiques. La santé des forêts s'est détériorée au cours des dernières décennies, notamment en raison des dommages liés au climat causés par de multiples sécheresses depuis 2018. Cela a réduit la capacité des forêts à fournir des services essentiels tels que le stockage du carbone, la régulation de l'eau et la protection de la biodiversité. Ces problèmes mettent en évidence l'importance d'améliorer la qualité de l'eau, de continuer à promouvoir une agriculture durable et de renforcer une gestion des forêts adaptée au climat. Si le Luxembourg a pris des mesures pour améliorer la gestion de l'eau, promouvoir des pratiques foncières et agricoles plus durables et renforcer le cadre d'action pour les forêts, des lacunes subsistent et des pressions persistent sur les écosystèmes. Le renforcement de la gouvernance et de la coordination dans les domaines de l'environnement, du climat et de l'agriculture ainsi que la correction des déficits d'investissement soutiendraient la mise en œuvre effective de mesures axées sur l'eau, l'utilisation des terres et l'adaptation au changement climatique. En outre, investir dans des mesures de circularité, en particulier en amont, contribuerait à réduire les pressions sur l'environnement et à soutenir une économie plus durable et plus résiliente.

([25]) PNM 2035 – Plan national de mobilité – Le gouvernement luxembourgeois.
([26]) 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.
([27]) AEE, Visualiseur de données sur les émissions de polluants atmosphériques (protocole de Göteborg, convention sur la pollution atmosphérique) 1990-2023, 2026.
([28]) Décision d'exécution (UE) 2020/2126 de la Commission.

(33) Compte tenu du rôle crucial du capital humain dans le renforcement de la compétitivité et de l'autonomie stratégique de l'Union, le Conseil a recommandé en 2026 que les États membres prennent des mesures pour remédier d'urgence aux problèmes structurels dans les domaines des compétences, de l'éducation et de la formation, qui entravent la compétitivité. Les recommandations par pays adressées en 2026 au Luxembourg peuvent contribuer à la mise en œuvre de la recommandation du Conseil relative au capital humain dans l'Union.

(34) Dans le système éducatif luxembourgeois, des disparités persistent en matière de résultats scolaires, en particulier parmi les élèves d'horizons linguistiques divers. La nature multilingue de l'enseignement, qui constitue une difficulté certaine pour près de 70 % des élèves qui ne sont pas exposés au luxembourgeois à la maison, contribue à des écarts de performances persistants ([29]), qui sont encore aggravés par le milieu socio-économique et l'orientation précoce dans différentes filières d'enseignement. Une réforme récemment adoptée, dont la mise en œuvre débutera en septembre 2027, introduit un choix entre l'allemand et le français comme langue d'alphabétisation et vise à remédier à ces difficultés tout en renforçant de manière significative l'engagement parental. Son efficacité dépendra en fin de compte de la capacité des écoles à adapter leurs méthodes d'enseignement pour répondre aux besoins spécifiques de ces élèves. Dans le même temps, l'augmentation du taux de décrochage scolaire et du taux de jeunes NEET parmi les élèves défavorisés et non autochtones, conjuguée à la surreprésentation des catégories socio-économiques supérieures dans les écoles publiques européennes plus performantes, met en évidence des inégalités systémiques. Étant donné que le Luxembourg enregistre l'un des écarts de performance les plus importants de l'UE en matière d'éducation parentale ([30]), un soutien ciblé aux élèves défavorisés et issus de milieux linguistiques divers est essentiel pour garantir l'égalité des chances et réduire les disparités.

(35) Le Luxembourg reste confronté à d'importants défis sur le marché du travail liés à l'inadéquation des compétences et à la participation au marché du travail. Malgré le niveau généralement élevé de développement économique du Luxembourg, le chômage a augmenté ces dernières années, dépassant la moyenne de l'Union. L'inadéquation des compétences s'est également accrue, l'inadéquation macroéconomique atteignant 26,8 % en 2024, ce qui est nettement supérieur à la moyenne de l'Union européenne et traduit d'importantes disparités dans les résultats en matière d'emploi dans tous les niveaux de compétences. Le marché du travail se caractérise par une forte demande de travailleurs hautement qualifiés, tandis que les perspectives d'emploi restent plus limitées pour les personnes peu qualifiées, ce qui contribue aux inégalités et à la pauvreté des travailleurs. Toutefois, les niveaux de pauvreté enregistrés étaient plus faibles en 2025, probablement en raison d'améliorations dans la collecte de données sur le revenu et les conditions de vie, même si les données précédentes indiquaient déjà des niveaux en baisse. Le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale s'élève désormais à 18,2 % (UE: 20,8 %). Dans le même temps, les taux d'emploi et d'activité des travailleurs âgés restent les plus faibles de l'Union européenne, le chômage de longue durée étant concentré chez les travailleurs âgés de 45 ans et plus, et la participation à l'éducation et à la formation des adultes reste limitée, ce qui limite la capacité des travailleurs à s'adapter à l'évolution des besoins en compétences. S'il est vrai que le Luxembourg a pris des mesures pour améliorer les perspectives d'emploi et soutenir le perfectionnement et la reconversion professionnels, leur incidence reste fragmentée; une approche plus coordonnée du développement des compétences et des politiques actives du marché du travail, y compris en ce qui concerne la promotion de l'enseignement et de la formation professionnels et l'amélioration de l'apprentissage tout au long de la vie, favoriserait l'employabilité, remédierait à l'inadéquation des compétences et améliorerait les performances du marché du travail. Relever ces défis contribuerait également à soutenir la convergence sociale ascendante, comme préconisé dans le cadre de la seconde étape de l'analyse par pays du cadre de convergence sociale réalisée par les services de la Commission ([31]).

([29]) Tableau de bord ÉpStan: résultats du dispositif de monitoring scolaire luxembourgeois «Épreuves standardisées», http://dashboard.epstan.lu.
([30]) ICILS, 2023.
([31]) SWD(2026)122 — Seconde étape de l'analyse par pays de la convergence sociale fondée sur le cadre de convergence sociale (CCS), 2026.

(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 2026 que lesdits États membres prennent des mesures, notamment dans le cadre de leur PRR, pour mettre en œuvre la recommandation 2026 concernant la politique économique de la zone euro. La recommandation 1 aidera le Luxembourg à mettre en œuvre les première, deuxième, troisième, cinquième et quatorzième recommandations concernant la zone euro, la recommandation 2 l'aidera à mettre en œuvre la quatrième recommandation concernant la zone euro, la recommandation 3 l'aidera à mettre en œuvre les septième, huitième, neuvième et onzième recommandations concernant la zone euro, la recommandation 4 l'aidera à mettre en œuvre la septième recommandation concernant la zone euro et la recommandation 5 l'aidera à mettre en œuvre la cinquième recommandation concernant la zone euro,

RECOMMANDE que le Luxembourg s'attache, en 2026 et 2027:

1. à prendre des mesures pour maîtriser les dépenses nettes de manière à ce qu'elles respectent les taux de croissance maximaux recommandés par le Conseil le 21 janvier 2025, compte tenu de l'écart important enregistré en 2025 et de l'écart prévu pour 2026 par la Commission par rapport au plafond des dépenses nettes recommandé; à renforcer ses dépenses globales et son état de préparation en matière de défense et de sécurité, tout en assurant la soutenabilité de la dette et l'efficacité des dépenses ainsi qu'en adaptant progressivement son budget à des dépenses de défense structurellement plus élevées; à veiller à ce que les mesures prises pour atténuer les effets de la hausse des prix de l'énergie soient temporaires, visent à protéger les ménages vulnérables ou à répondre aux besoins des entreprises grandes consommatrices d'énergie, et préservent les incitations aux économies d'énergie, et à ce que leur coût budgétaire soit compatible avec les engagements souscrits au titre du cadre budgétaire de l'UE; 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 travailleurs âgés; 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;

2. à assurer la continuité des réformes et des investissements mis en œuvre au titre de la facilité pour la reprise et la résilience; à maintenir la dynamique de mise en œuvre des programmes de la politique de cohésion en s'appuyant, s'il y a lieu, sur une réaffectation des ressources vers des priorités stratégiques et les flexibilités convenues dans le contexte de l'examen à mi-parcours du cadre de la politique de cohésion;

3. à encourager les investissements dans l'innovation et à soutenir les activités à forte intensité de R&D; à stimuler la compétitivité, en promouvant la diversification dans le secteur financier, en accélérant l'adoption de technologies numériques avancées par les PME et en favorisant l'expansion des entreprises et la croissance de la productivité; à combler le déficit de financement de l'innovation, notamment en augmentant les investissements des ménages dans les fonds d'investissement et les fonds de capital-investissement, parallèlement à une meilleure disponibilité des régimes complémentaires de retraite; à supprimer les obstacles à la concurrence, notamment à la prestation de services et dans les professions réglementées;

4. à poursuivre les efforts en matière de durabilité et d'efficacité des transports en favorisant davantage leur décarbonation et en investissant dans les infrastructures de transport public et la connectivité dans les zones rurales; à réduire la dépendance globale à l'égard des combustibles fossiles en investissant dans l'efficacité énergétique des bâtiments; à moderniser le réseau à haute tension et à accroître sa capacité, à améliorer les interconnexions transfrontalières et à faciliter les procédures d'octroi de permis pour le déploiement des énergies renouvelables; à aider les municipalités à déployer les énergies renouvelables; à améliorer la résilience en matière de climat et d'eau, notamment par une gestion durable des ressources naturelles, une gouvernance intersectorielle renforcée et des mesures de circularité;

5. à améliorer le fonctionnement de son système scolaire et à assurer l'égalité des chances à l'école, notamment en adaptant l'enseignement aux besoins des élèves défavorisés ou issus de milieux linguistiques divers; à remédier à l'inadéquation des compétences en renforçant l'apprentissage tout au long de la vie et en améliorant les politiques actives du marché du travail.

Fait à Bruxelles, le 10 juillet 2026.

Par le Conseil

Le président

S. HARRIS