cnfp conseil national des finances publiques luxembourg

Evaluation

du plan budgétaire et structurel national à moyen terme d'octobre 2024

et du rapport d'avancement annuel d'avril 2025

Mai 2025

TABLE DES MATIÈRES

1. Le nouveau cadre de gouvernance de l'Union européenne 4
2. Plan budgétaire et structurel national à moyen terme 2024-2029 5
2.1. Trajectoire des dépenses primaires nettes, le déficit et la dette publique 5
2.2. Rapport d'avancement annuel 10
3. Comparaison européenne 12
3.1. Etats membres avec une dette inférieure à 60% du PIB en 2023 12
3.2. Etats membres avec une dette supérieure à 60% du PIB en 2023 14
Annexe I – Avancement de la mise en œuvre des réformes et des investissements du PBS selon le RAA 17

1. Le nouveau cadre de gouvernance de l'Union européenne

Le 30 avril 2024, le Conseil de l'Union européenne (« UE ») a adopté trois textes législatifs qui réforment le cadre de gouvernance économique et budgétaire de l'UE :

- Règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril relatif à la coordination efficace des politiques économiques et à la surveillance budgétaire multilatérale et abrogeant le règlement (CE) n°1466/97 du Conseil ;
- Règlement (UE) 2024/1264 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant le règlement (CE) n°1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs ;
- Directive (UE) 2024/1265 du Conseil du 29 avril 2024 modifiant la directive 2011/85/UE sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des Etats membres.

Selon le Conseil de l'UE[1], le nouveau cadre de gouvernance a pour objectif général de réduire les déficits et les ratios d'endettement des Etats membres **«** *à des niveaux prudents d'une manière progressive, réaliste et propice à la croissance* ». Dans le même temps, la réforme laissera une marge de manœuvre appropriée pour des politiques contracycliques et remédiera aux déséquilibres macroéconomiques existants. En supprimant l'objectif budgétaire à moyen terme (« OMT »), le nouveau cadre met davantage l'accent sur l'orientation budgétaire, les investissements et les réformes prioritaires.

Les plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme (« PBS ») sont au cœur du nouveau cadre de gouvernance économique et remplacent les programmes de stabilité et de croissance (« PSC »). Les plans doivent atteindre deux objectifs :

1) Garantir que, d'ici la fin de la période d'ajustement, la dette publique suivra une trajectoire de baisse plausible ou restera à des niveaux prudents et que le déficit public sera ramené et maintenu en dessous de la valeur de référence de 3% du PIB à moyen terme ;
2) Garantir la mise en œuvre de réformes et d'investissements répondant aux principaux défis identifiés dans le cadre du semestre européen et répondant aux priorités communes de l'UE.

À cette fin, chaque plan doit présenter un engagement à moyen terme sous forme de trajectoire des dépenses primaires nettes (« DPN ») qui établit une contrainte budgétaire pour la durée du plan, couvrant quatre ou cinq ans (selon la durée de la législature ordinaire de l'Etat membre).

En automne 2024, le Luxembourg a envoyé son premier plan budgétaire et structurel national à moyen terme à la CE. La partie 2.1 analyse la trajectoire des dépenses primaires nettes ainsi que l'évolution du déficit public et de la dette publique contenues dans le PBS. La partie 2.2 est dédiée au premier rapport d'avancement annuel du PBS, publié fin avril 2025 par le Gouvernement. Dans la partie 3, le CNFP complète l'analyse par une comparaison européenne des trajectoires des DPN contenues dans les plans.

[1] Conseil européen, « *Cadre de gouvernance économique* », approfondissements sur le site : https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/economic-governance-framework/ .

2. Plan budgétaire et structurel national à moyen terme 2024-2029

En date du 15 octobre 2024, le Luxembourg a envoyé son premier plan budgétaire et structurel national à moyen terme (« PBS ») à la CE[2] et le ministre des Finances l'a présenté au parlement national.

Au niveau européen, concernant l'implication des institutions budgétaires indépendantes dans l'évaluation des plans, douze institutions ont été sollicitées par leur gouvernement pour jouer un rôle actif dans la garantie de la fiabilité des prévisions macroéconomiques qui sous-tendent la trajectoire des dépenses primaires nettes contenues dans les PBS en les produisant (2 institutions), en les approuvant (8 institutions) ou en les évaluant (2 institutions)[3]. D'ailleurs, uniquement sept institutions budgétaires indépendantes ont été invitées à évaluer le PBS par l'exécutif ou le parlement. D'autres institutions ont évalué ou vont évaluer le PBS de leur propre initiative. Ceci est fait par le CNFP – institution budgétaire indépendante du Luxembourg – dans le cadre de cette analyse. Il convient de rappeler que le rôle et les missions exacts des institutions budgétaires indépendantes seraient fixés dans la législation nationale des Etats membres de l'UE d'ici à la fin de l'année 2025.

Le PBS du Luxembourg couvre la période de 2025 à 2029 et présente un ajustement budgétaire sur quatre ans (2025-2028). Le CNFP note que la période d'ajustement budgétaire peut être prolongée jusqu'à trois ans si l'Etat membre s'engage à mettre en œuvre un ensemble de réformes et d'investissements pertinents qui répondent aux critères énoncés dans le règlement (UE) 2024/1263.

Le PBS contient la trajectoire des dépenses primaires nettes, le nouvel indicateur opérationnel unique pour la surveillance budgétaire au niveau de l'UE, ainsi que les réformes et les investissements envisagés à court et à moyen terme.

2.1. Trajectoire des dépenses primaires nettes, le déficit et la dette publique

Sur la période d'ajustement budgétaire (2025-2028), la trajectoire des dépenses primaires nettes (« DPN ») est calculée sur la base d'indicateurs structurels, notamment la croissance potentielle, le déflateur du PIB et le changement du solde structurel primaire (« SSP »). Ce dernier indique l'orientation budgétaire[4]. Les données sont tirées des projections macroéconomiques et des objectifs budgétaires sous-tendant le projet de loi de programmation financière pluriannuelle (« PLPFP ») pour la période 2024-2028. Les données relatives à l'année 2029 se fondent sur un scénario à politique inchangée. La formule de calcul de la trajectoire des DPN pour la période d'ajustement budgétaire figure dans l'encadré ci-après.

Encadré 1 – Formule de calcul de la trajectoire des dépenses primaires nettes

$$Taux\ de\ croissance\ des\ DPN_t = (1 + Pot_t)(1 + \pi_t) - \frac{SSP_t - SSP_{t-1}}{DPN_{2024}/_{PIB_{2024}} * 100} - 1 \text{ avec } \frac{DPN_{2024}}{PIB_{2024}} = 49{,}3$$

Avec t = [2025 ;2028] ;
DPN_t= dépenses primaires nettes pour l'année t ;
Pot_t= croissance potentielle de l'économie pour l'année t ;
π_t = déflateur du PIB pour l'année t ;
SSP_t = solde structurel primaire pour l'année t.

[2] Ministère des Finances, « *Plan Budgétaire et structurel à moyen terme* », 15 octobre 2024.
[3] À compter du 1er mai 2032, les institutions budgétaires indépendantes concernées émettent ces avis, pour autant qu'elles aient constitué des capacités suffisantes.
[4] Le CNFP fait ici référence à son analyse de janvier 2024 qui traite le sujet de l'orientation budgétaire du Luxembourg. Il s'agit notamment des effets des mesures budgétaires discrétionnaires mises en place par le gouvernement sur la demande totale.

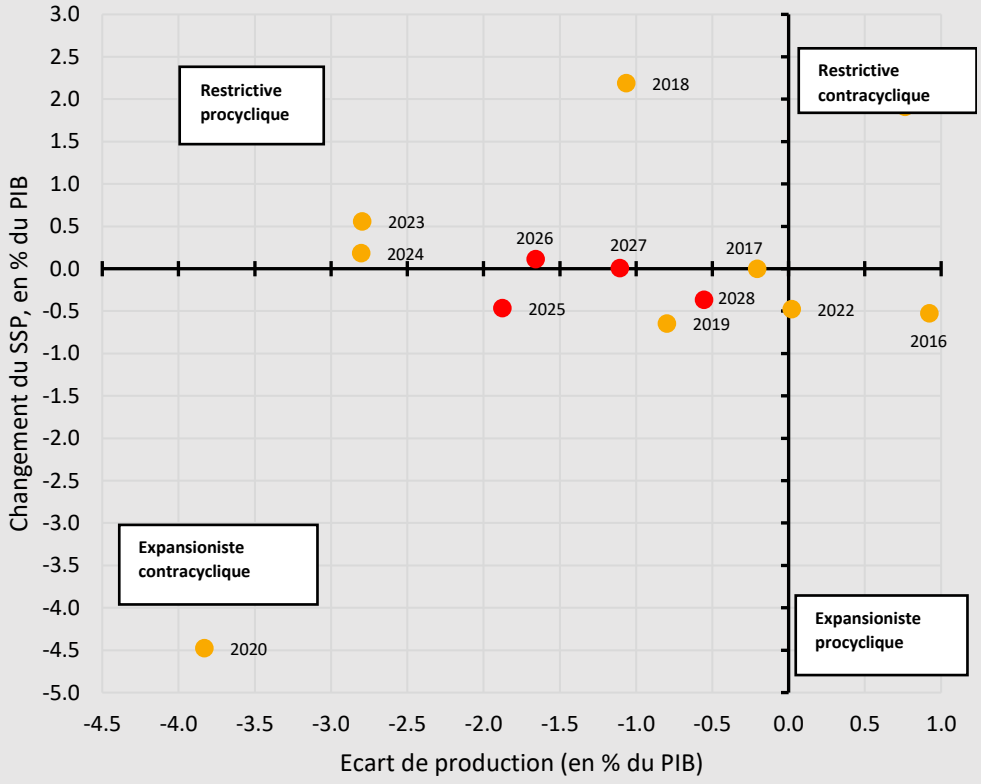
Comme le montre le tableau 2.1 ci-après, la croissance potentielle est estimée progresser de 1,5% en 2024 et passerait à 2,0% en 2028. Le déflateur du PIB passerait de 1,7% en 2024 à 3,1% en 2025 et 2026, avant de diminuer à 1,9% en 2027, pour ensuite remonter à 2,6% en 2028. Ces progressions moyennes sur la période d'ajustement sont proches des moyennes historiques sur la période de 2010 à 2023 (2,2% pour la croissance potentielle et 2,8% pour le déflateur du PIB). Le changement du SSP est estimé à -0,5% du PIB en 2025, à +0,1% du PIB en 2026, à +0,01% du PIB en 2027 et à -0,4% du PIB en 2028. L'encadré 2 donne un aperçu sur l'orientation budgétaire par le biais du changement du SSP.

Tableau 2.1 – Hypothèses à la base de la trajectoire des dépenses primaires nettes

En %	2024[5]	2025	2026	2027	2028	2029	Moyenne sur la période d'ajustement budgétaire (2025-2028)
PIB potentiel	1,5	1,7	1,8	1,9	2,0	2,1	1,9
Déflateur du PIB	1,7	3,1	3,1	1,9	2,6	2,5	2,7
SSP	1,1	0,6	0,7	0,7	0,4	0,4	/
Changement du SSP ($SSP_t - SSP_{t-1}$)	+0,2	-0,5	+0,1	+0,01	-0,4	0	/

Source : PBS.

Encadré 2 – Orientation budgétaire



Sources : PBS, PLPFP 2024-2028, calculs CNFP.

L'orientation budgétaire est estimée expansionniste contracyclique en 2025 et en 2028 et restrictive procyclique en 2026 et en 2027 (presque neutre).

[5] Voir la formule de calcul de l'encadré 4.

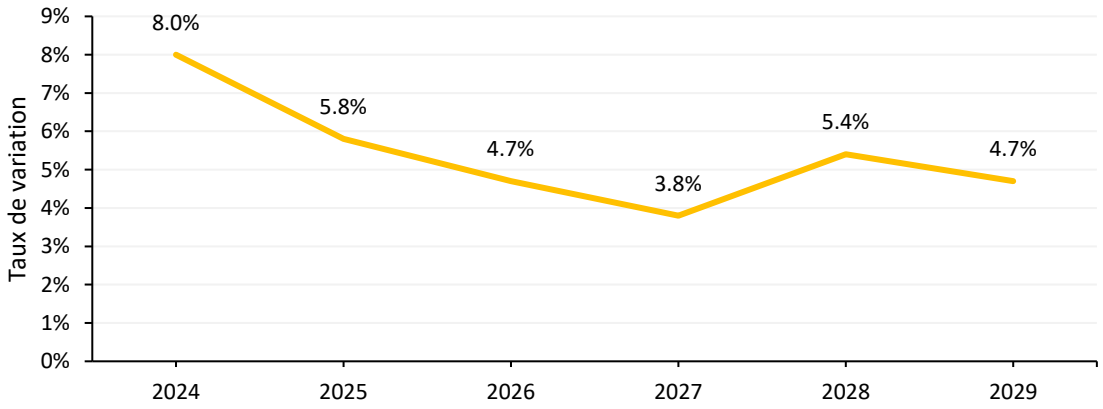
Sur la base de ces hypothèses concernant les indicateurs structurels, la trajectoire des DPN suit une progression moyenne de 4,9% sur la période d'ajustement (2025-2028) : 8,0% en 2024 ; 5,8% en 2025 ; 4,7% en 2026 ; 3,8% en 2027 et 5,4% en 2028. Comme le montrent le tableau 2.2 et le graphique 2.1, l'augmentation prévue en 2028 interromprait une période d'orientation à la baisse de la trajectoire. Selon la formule de l'encadré 1, elle est due à une progression estimée plus dynamique du déflateur du PIB (2,6 en 2028 contre 1,9 en 2027) ainsi qu'à une orientation budgétaire expansionniste après deux années d'orientation budgétaire restrictive. Les hypothèses ne sont pas expliquées en détail dans le PBS.

Le tableau indique également le taux cumulé des DPN à partir de l'année de base 2023.

Tableau 2.2 et Graphique 2.1 – Trajectoire des dépenses primaires nettes

En %	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Trajectoire des DPN (progression annuelle)	8,0	5,8	4,7	3,8	5,4	4,7
Trajectoire des DPN (progression cumulée, année de base 2023)	8,0	14,2	19,6	24,1	30,8	36,9

Sources : PBS, Conseil de l'UE (C/2025/650).



Source : PBS.

Afin d'évaluer la soutenabilité des finances publiques à moyen terme (jusqu'à l'horizon 2038) et de la cohérence de la trajectoire des DPN avec les exigences en matière d'endettement et de déficit public, les indicateurs structurels (PIB potentiel, déflateur du PIB, SSP) sont mécaniquement prolongés de dix ans après la fin de la période d'ajustement. La prolongation repose sur les hypothèses établies dans le cadre de la *Debt sustatinability analysis* (« DSA ») de la Commission européenne (« CE »). En moyenne sur la période de 2028 à 2038, le PIB potentiel progresserait de 1,8% et le déflateur du PIB de 2,5%. Le SSP resterait constant à +0,4% du PIB à partir de l'année 2029 (politique inchangée) tout en autorisant le poids des dépenses liées au vieillissement à varier. Ces dépenses sont supposées augmenter de 1,8 point de % du PIB sur la période de 2028 à 2038 pour se situer à 17,5% du PIB en 2038. D'ailleurs, l'ajustement stock-flux, qui représente des acquisitions nettes d'actifs financiers, des effets d'ajustements de la dette ainsi que des divergences statistiques, est pris en compte. Il est estimé se situer à -0,1% en moyenne annuelle sur la période de 2028 à 2038.

La formule de calcul de l'évolution de la dette publique d'après la DSA de la CE se trouve dans l'encadré 3.

Encadré 3 – Formule de calcul de l'évolution de la dette publique d'après la DSA

Chgt dans le ratio d'endettement publique = – Solde primaire + Effet boule de neige + ajustements stock flux

avec

Solde primaire

= Solde primaire constant

– Augmentation projetée des dépenses liées au vieillissement (variation par rapport à 2028)

– Revenus de la propriété

Effet boule de neige = $\frac{(r-g)}{(1+g)} \times d_{t-1}$

où r = taux d'intérêt réel

g = taux de croissance réel

d_{t-1} = ratio de la dette publique de l'année précédente

D'après la formule, on note que plusieurs facteurs influencent l'évolution du ratio d'endettement public. En particulier, un solde primaire négatif, un effet boule de neige positif (c.-à-d. un taux d'intérêt réel supérieur au taux de croissance réel) et un ajustement stock-flux positif contribuent à une augmentation de la dette publique au cours du temps.

D'après le PBS[6], si la trajectoire des DPN et les hypothèses macroéconomiques et budgétaires sous-jacentes se matérialisent, …

- … la dette publique diminuerait progressivement de 27,5% en 2024 à 26,0% du PIB à la fin de la période d'ajustement (2028). Par la suite, le ratio d'endettement devrait continuer de diminuer et devrait atteindre son niveau plancher de 25,4% du PIB en 2032, avant d'augmenter à 26% du PIB en 2038. Ainsi, la dette publique resterait inférieure à la valeur de référence fixée dans le traité de Maastricht de 60% du PIB à moyen terme.
- … le déficit public passerait de 0,6% en 2025 à 0,4% du PIB à la fin de la période d'ajustement (2028) et devrait augmenter – à politique inchangée – à 2,1% du PIB à l'horizon 2038. Le déficit public ne dépasserait cependant pas la valeur de référence fixée dans le traité de Maastricht de 3% du PIB, ni pendant la période d'ajustement, ni dans les dix années qui la suivent.

Le tableau 2.3 présente l'évolution du déficit public et de la dette publique d'après le PBS :

Tableau 2.3 – Evolution du déficit public et de la dette publique

En % du PIB	2024	2025	2026	2027	2028	2029	…	2032	…	2035	…	2038
Dette publique	27,5	27,5	27,2	26,7	26,0	25,6		25,4		25,6		26,0
Déficit public	-0,6	-0,6	-0,5	-0,3	-0,4	-0,2		-0,9		-1,5		-2,1

Sources : PBS, Conseil de l'UE (C/2025/650).

La trajectoire des DPN proposée dans le PBS respecte les exigences en matière d'endettement et de déficit telles qu'énoncées à l'article 16, paragraphe 2 du règlement (UE) 2024/1263.

En date du 14 janvier 2025, et sur recommandation de la CE, le Conseil de l'UE a recommandé au Luxembourg de veiller à ne pas dépasser les plafonds fixés concernant la croissance des dépenses primaires nettes repris dans le tableau 2.2 ci-avant.

[6] Le CNFP ne dispose pas de toutes les données nécessaires pour la simulation exacte du déficit et de la dette publique à moyen terme (2038).

Le CNFP se doit ainsi de noter que la progression des DPN sur la période d'ajustement budgétaire de 2025 à 2028 (4,9% en moyenne) est d'environ 1,7 point de % en-dessous de sa progression historique moyenne (1996-2023). Tel que déjà relevé dans ces dernières évaluations, de tels taux de croissance comme ceux présentés dans le PBS demanderaient des efforts pour ralentir la progression des dépenses.

2.2. Rapport d'avancement annuel

Fin avril 2025, le Gouvernement a publié son premier rapport d'avancement annuel[7] (« RAA ») qui assure le suivi de la mise en œuvre du plan budgétaire et structurel national à moyen terme (« PBS ») d'octobre 2024. Le RAA présente des informations sur la mise en œuvre de la trajectoire des dépenses primaires nettes définie par le Conseil de l'UE ainsi que sur l'implémentation des réformes et des investissements dans le cadre du semestre européen, tel que résumé dans l'annexe 1 qui se base sur le chapitre 3 du RAA. D'après le Gouvernement, sur les 87 réformes et investissements indiqués, 29% ont été atteints, 66% sont en cours d'être mis en œuvre et 6% ont été annoncés. Un niveau d'avancement plus détaillé des différents projets pourrait être précisé.

Le CNFP note que le RAA sous revue répond aux revendications définies dans l'Article 21 (« *Rapport d'avancement annuel* ») du Règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril en matière de date limite de publication, de contenu et d'accessibilité publique du rapport.

L'Article 23 (« *Rôle des institutions budgétaires indépendantes* ») du Règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril dispose que « *les États membres peuvent inviter l'institution budgétaire indépendante concernée (…) à fournir une évaluation de la conformité avec la trajectoire des dépenses nettes fixée par le Conseil des résultats budgétaires communiqués dans le rapport d'avancement annuel* » et « *à analyser les facteurs à l'origine d'un écart par rapport à la trajectoire des dépenses nettes fixée par le Conseil* ». Le Gouvernement n'a pas saisi le CNFP pour évaluer le RAA et la présente évaluation se fait donc sur propre initiative du CNFP. Il existe actuellement un vide juridique qui résulte du fait que le cadre budgétaire national en vigueur se rapporte encore à l'ancien cadre budgétaire européen, tout en précisant que la date limite pour la mise en œuvre d'une réforme du cadre budgétaire national a été fixée au 31 décembre 2025 par la Directive (UE) 2024/1265 du Conseil du 29 avril 2024.

Concernant les prévisions de croissance économique indiquées dans le RAA, celle de l'économie luxembourgeoise pour l'année 2025 (2,5%) a été reprise de la NDC 2-2024 du STATEC, tandis que celle pour l'année 2024 a été mise à jour (1,0%, contre 0,5% dans la NDC 2-2024). Les prévisions de croissance pour la zone euro retenues dans le RAA pour les années 2024 (0,8%) et 2025 (1,2%) n'ont pas changé par rapport à la NDC 2-2024.

Le RAA (p.4) précise que la prévision de croissance pour le Luxembourg pour 2025 (2,5%) « *serait portée par un redressement de l'investissement et une reprise en zone euro* » et « *qu'une demande externe a priori plus forte et une légère diminution de l'épargne devraient également soutenir la consommation des ménages* ». Ces hypothèses ne prennent en compte ni les effets sur l'économie mondiale de la nouvelle politique tarifaire américaine, ni la hausse des taux souverains dans l'ensemble de la zone euro à la suite de la décision de l'Allemagne de lancer un vaste plan d'investissement public financé par emprunt. Tandis que les répercussions économiques et budgétaires de ces développements sont à l'heure actuelle difficile à prévoir, il y a lieu de présumer que les prévisions économiques et budgétaires pourraient faire l'objet de révisions. Dans ses prévisions du printemps 2025[8] (19 mai 2025), la CE table sur une croissance économique du Luxembourg de 1,7% en 2025 au lieu de 2,5% prévue dans le RAA.

[7] Gouvernement de Luxembourg, « *Rapport d'avancement annuel* », avril 2025.
[8] Commission européenne, « *Spring 2025 - European Economic Forecast* », mai 2025.

Dans la suite, le CNFP limite son analyse à la trajectoire des dépenses primaires nettes (« DPN »), la pierre angulaire du PBS. L'encadré 4 présente la formule de calcul de la croissance des DPN. Le CNFP demande la mise à disposition de l'annexe I du RAA sous forme EXCEL pour le calcul exact de la croissance des DPN.

Encadré 4 – Formule de calcul de la croissance des dépenses primaires nettes

$$Taux\ de\ croissance\ des\ DPN_t = \frac{DPN_t/PIB_t - MDR_t/PIB_t}{DPN_{t-1}/PIB_{t-1}} * (1 + g_t) - 1$$

Avec t = [2024 ; 2025] ;
DPN_t= dépenses primaires nettes pour l'année t ;
MDR_t= mesures discrétionnaires de recettes pour l'année t ;
g_t= taux de croissance nominal pour l'année t.

Le tableau 2.4 montre le taux de croissance des DPN pour l'année 2024 (résultat) et l'année 2025 (prévision) calculé sur base de la formule indiqué ci-avant ainsi que les plafonds fixés dans le PBS d'octobre 2024 concernant la croissance des DPN pour ces deux années.

Tableau 2.4 – Plafonds et croissance des DPN pour 2024 et 2025

En %	Plafonds		Résultat / Prévision		Respect / Ecart	
	2024	2025	2024	2025	2024	2025
DPN (progression annuelle)	8,0	5,8	6,7	7,1	OUI	1,3 point
DPN (progression cumulée, année de base 2023)	8,0	14,2	6,7	14,3	OUI	0,1 point

Sources : Rapport d'avancement annuel (2025), Calculs CNFP.

Le CNFP note que le taux de croissance des DPN s'établit à 6,7% en 2024 et reste sous le plafond de 8,0%. Comme l'indique le RAA (p.5), « *la différence s'explique par des dépenses publiques inférieures aux prévisions établies dans le contexte du Budget 2025, avec notamment une moindre exécution au niveau des dépenses de rémunération des salariés* ». En effet, dans la notification EDP d'avril 2025, les dépenses publiques de l'année 2024 ont été revues à la baisse de 424 millions d'euros. Par ailleurs, les recettes ont été révisées à la hausse de 928 millions d'euros, ce qui mène à un excédent du solde public nominal de 1% du PIB dans l'EDP d'avril 2025 au lieu d'un déficit de 0,6% du PIB prévu dans le PBS.

En revanche, en 2025, la progression des DPN atteindrait 7,1%, et dépasserait de 1,3 point de pourcentage le plafond de 5,8%. Dans le RAA (p.6), le Gouvernement note que *« la progression* [des dépenses publiques prévue pour 2025] *est largement conditionnée par un effet de base liée à la revue à la baisse des dépenses pour l'exercice 2024 »*. En d'autres mots, pour l'année 2025, le Gouvernement prévoit le même niveau des dépenses publiques que dans le budget 2025 malgré la révision à la baisse du niveau des dépenses publiques pour l'année 2024. Pour des raisons de cohérence, le CNFP plaide pour une mise à jour complète des données et des prévisions des DPN dans le cadre des prochains RAA.

Le CNFP note que la CE est en train de préparer un « *code de conduite* » pour la définition d'écarts importants par rapport à la trajectoire des DPN et qu'il attendra ce code avant de formuler des conclusions définitives. En outre, il faut relever les discussions au niveau de l'UE concernant une exclusion éventuelle des investissements additionnels dans les domaines de la défense et de la sécurité dans la trajectoire des DPN.

3. Comparaison européenne

En guise de prochaine étape dans la mise en œuvre des nouvelles règles budgétaires de l'UE, le Conseil de l'UE a adopté des recommandations approuvant les tout premiers PBS et établissant des trajectoires des dépenses primaires nettes pour 22 (des 27) Etats membres : Chypre, Croatie, Danemark, Espagne*, Estonie, Finlande*, France*, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie*, Lettonie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie*, Slovaquie, Slovénie, Suède, République tchèque. Les Etats membres avec un « * » disposent d'une prolongation de la période d'ajustement budgétaire à sept ans.

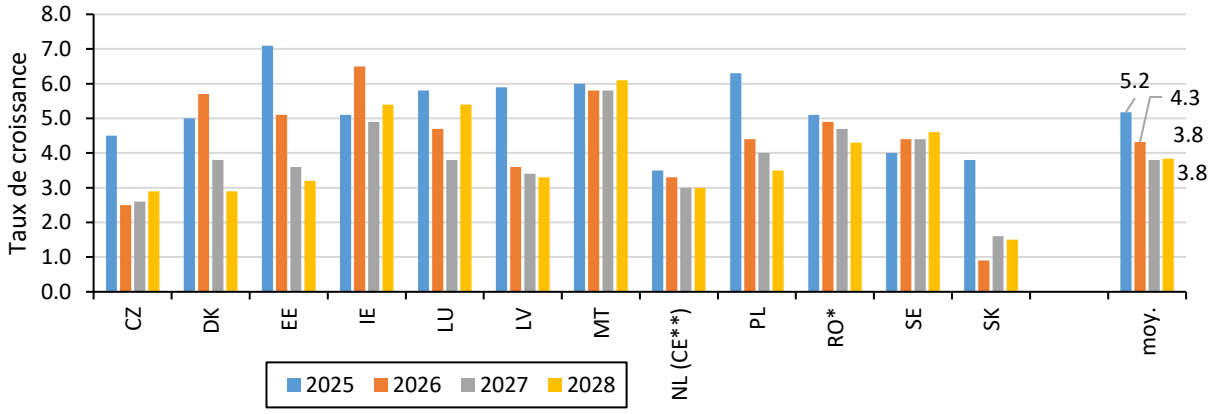
L'Allemagne et l'Autriche n'ont pas encore envoyé leurs PBS à la CE. La Belgique, la Bulgarie et la Lituanie ont envoyé leurs PBS entre février et avril 2025 à la CE mais leurs plans n'ont pas encore été approuvés par le Conseil de l'UE[9]. Ces pays ne sont donc pas intégrés dans l'analyse.

Dans ce qui suit, le CNFP compare par la suite les trajectoires des dépenses primaires nettes, les déficits publics et les dettes publiques des 22 Etats membres. Afin de permettre une meilleure comparabilité graphique, les Etats membres sont regroupés selon leur niveau d'endettement (inférieur ou supérieur à 60% du PIB).

3.1. Etats membres avec une dette inférieure à 60% du PIB en 2023

Le graphique 3.1 compare les taux de croissance des DPN sur la période d'ajustement pour les 12 Etats membres ayant une dette inférieure à 60% du PIB. Le graphique 3.2 compare le taux de croissance cumulé des DPN à partir de l'année de base 2023.

Graphique 3.1 – Etats membres avec une dette inférieure à 60% du PIB en 2023 – Taux de croissance des DPN – Période d'ajustement (2025-2028)



**La trajectoire des DPN proposée par les Pays-Bas n'est pas conforme aux exigences en matière d'endettement énoncées à l'article 6, point a), et à l'article 16, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1263, puisqu'elle est prévue d'augmenter et de dépasser la valeur de référence du Traité de 60 % du PIB à moyen terme. Dès lors la CE n'a pas accepté la trajectoire et a recommandée la trajectoire sur la base de ces informations techniques fournies le 21 juin 2024, que le Conseil approuve également dans sa recommandation.

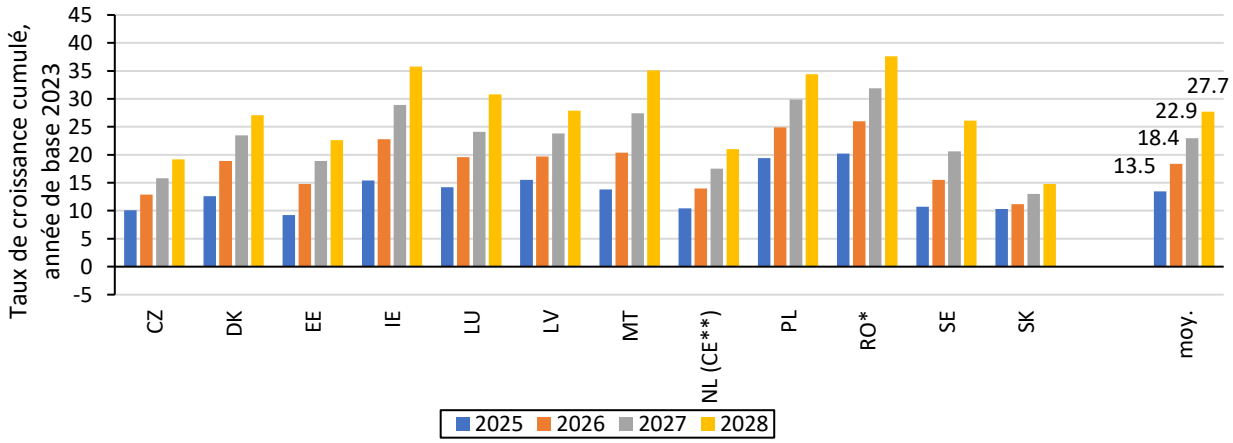
Sources : Recommandations du Conseil d'Etat.

A l'exception de l'année 2027, où le taux de croissance des DPN coïncide avec la moyenne européenne, les taux de croissance des DPN du Luxembourg sont supérieurs à la moyenne des autres Etats membres ayant une dette inférieure à 60% du PIB. En total sur la période d'ajustement de 2025 à 2028, la progression moyenne des DPN du Luxembourg (4,9%) est d'environ 0,6 point de % supérieure à celle de la moyenne des Etats membres présentés dans le graphique (4,3%). Alors que la trajectoire des DPN du Luxembourg est relativement volatile (comme c'est aussi le cas pour l'Irlande), celle d'autres Etats

[9] Selon la situation au 30 avril 2025 (date de clôture de l'analyse).

membres est soit en baisse continue (Estonie, Lettonie, Pays-Bas, Roumanie et Pologne), soit stable (Malte et Suède).

Graphique 3.2 – Etats membres avec une dette inférieure à 60% du PIB en 2023 – Taux de croissance cumulé des DPN, année de base 2023

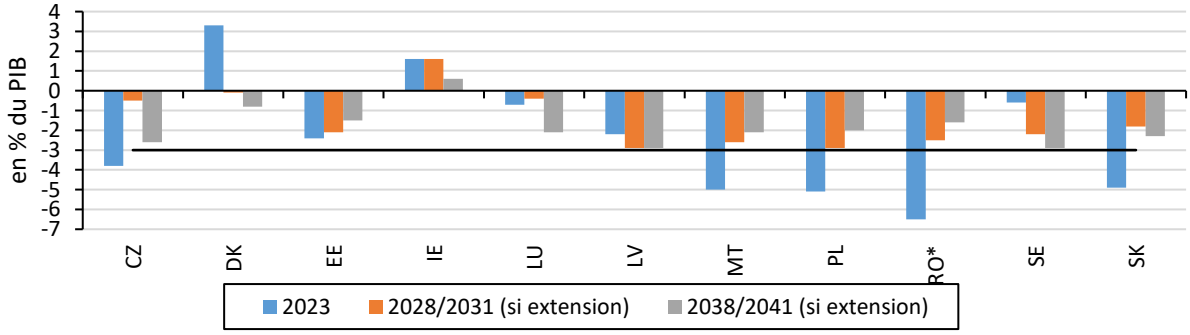


Sources : Recommandations du Conseil d'Etat.

Concernant le taux de croissance cumulé des DPN à la fin de la période d'ajustement (2028), celui du Luxembourg (30,8%) dépasse celui de la moyenne des Etats membres (27,7%), mais il est inférieur à celui de la Malte (35,1%), de l'Irlande (35,8%) et de la Roumanie (37,6%). La Slovaquie montre la progression la moins élevée avec un taux de croissance cumulé des DPN de 14,8%, suivi par la République tchèque avec un taux cumulé de 19,2%.

Le graphique 3.3 compare le déficit public et le graphique 3.4 compare la dette publique des Etats membres ayant une dette inférieure à 60% du PIB[10], pour l'année de base (2023), l'année de fin de la période d'ajustement (2028 ou 2031 en cas d'extension*) et dix ans après la fin de la période d'ajustement (2038 ou 2041 en cas d'extension*).

Graphique 3.3 – Etats membres avec une dette inférieure à 60% du PIB en 2023 – Déficit public

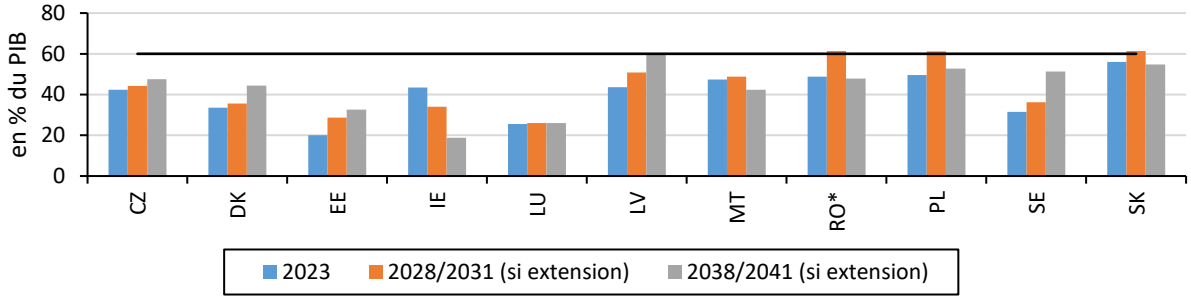


Sources : Recommandations du Conseil d'Etat.

En 2023, cinq pays n'ont pas respecté la règle de Maastricht limitant le déficit public à 3% du PIB. Par ordre décroissant : la Roumanie (-6,5%), la Pologne (-5,1%), Malte (-5,0%), la Slovaquie (-4,9%) et la République tchèque (-3,8%). En revanche, six Etats membres ont eu un déficit inférieur à 3% du PIB. Le Danemark et l'Irlande ont eu même un excédent de 3,3% et 1,6% respectivement. A la fin de la période d'ajustement et les dix ans qui la suivent, tous les Etats membres respecteraient la règle d'un déficit inférieur à 3% du PIB.

[10] Les données sur le déficit et la dette publique des Pays-Bas sont disponibles uniquement pour la trajectoire des DPN calculée par les Pays-Bas qui a été rejetée par la CE. Les Pays-Bas ne sont donc pas intégrés dans les graphiques 3.3 et 3.4.

Graphique 3.4 – Etats membres avec une dette inférieure à 60% du PIB en 2023 – Dette publique



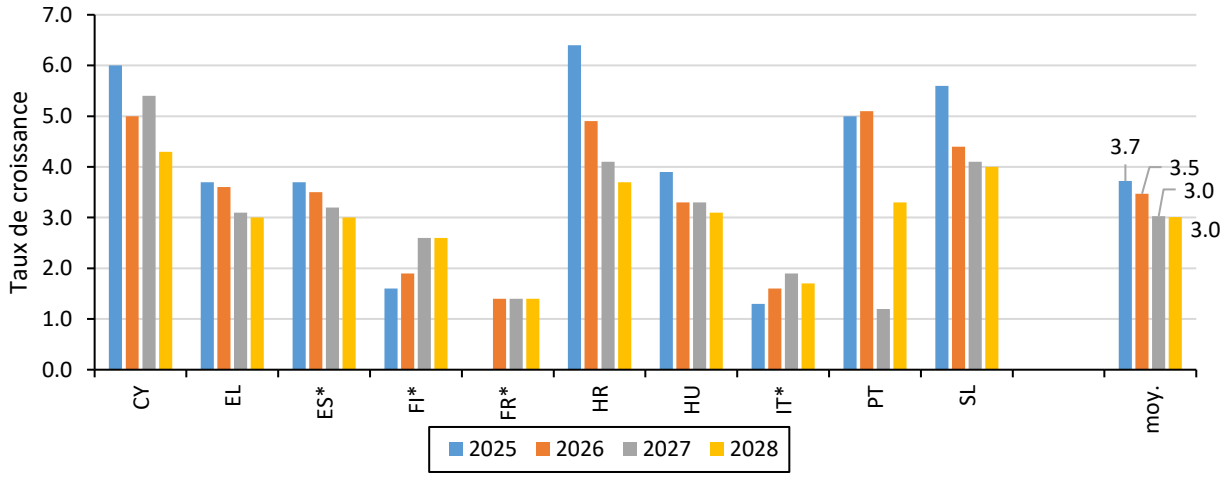
Sources : Recommandations du Conseil d'Etat.

Concernant la dette publique, le Luxembourg est le seul pays où la dette resterait stable autour de son niveau de 2023 dix ans après la période d'ajustement, tandis que la dette publique baisserait dans deux Etats membres (Irlande et Malte) et augmenterait dans cinq Etats membres (Estonie, Suède, Danemark, République tchèque, Lettonie). A noter encore que dans trois Etats membres (Roumanie*, Pologne, Slovaquie), la dette publique dépasserait légèrement le seuil de 60% du PIB en 2028 (ou en 2031 pour la Roumanie) mais se situerait en-dessous des 60% du PIB en 2038 (ou en 2041 pour la Roumanie).

3.2. Etats membres avec une dette supérieure à 60% du PIB en 2023

Le graphique 3.5 compare les taux de croissance des DPN sur la période d'ajustement pour les 10 Etats membres ayant une dette supérieure à 60% du PIB. Le graphique 3.6 compare le taux de croissance cumulé des DPN à partir de l'année de base 2023.

Graphique 3.5 – Etats membres avec une dette supérieure à 60% du PIB en 2023 – Taux de croissance des DPN – période d'ajustement (2025-2028)

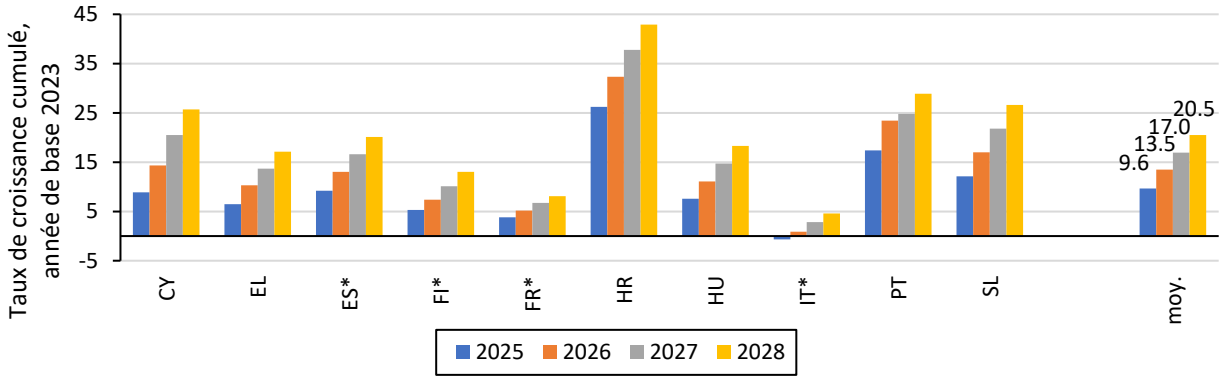


Sources : Recommandations du Conseil d'Etat.

La progression moyenne des DPN des Etats membres ayant une dette supérieure à 60% du PIB sur la période d'ajustement (2025-2028) devrait s'élever à 3,3% et serait donc 1 point de % inférieure à celle des Etats membres ayant une dette inférieure à 60% du PIB.

La trajectoire des DPN se trouve sur une voie descendante pour la Croatie, la Slovénie, la Hongrie, l'Espagne et la Grèce. Celle de Chypre, du Portugal (chute importante en 2027) et de l'Italie est également en baisse, mais pas de manière linéaire. En particulier la baisse de la trajectoire des DPN du Portugal à 1,2% en 2027, après 5,1% en 2026 et suivi d'un rebond à 3,3% en 2028, est à noter. En revanche, la trajectoire augmente en Finlande tout en restant à un niveau faible.

Graphique 3.6 – Etats membres avec une dette supérieure à 60% du PIB en 2023 – Taux de croissance cumulé des DPN, année de base 2023

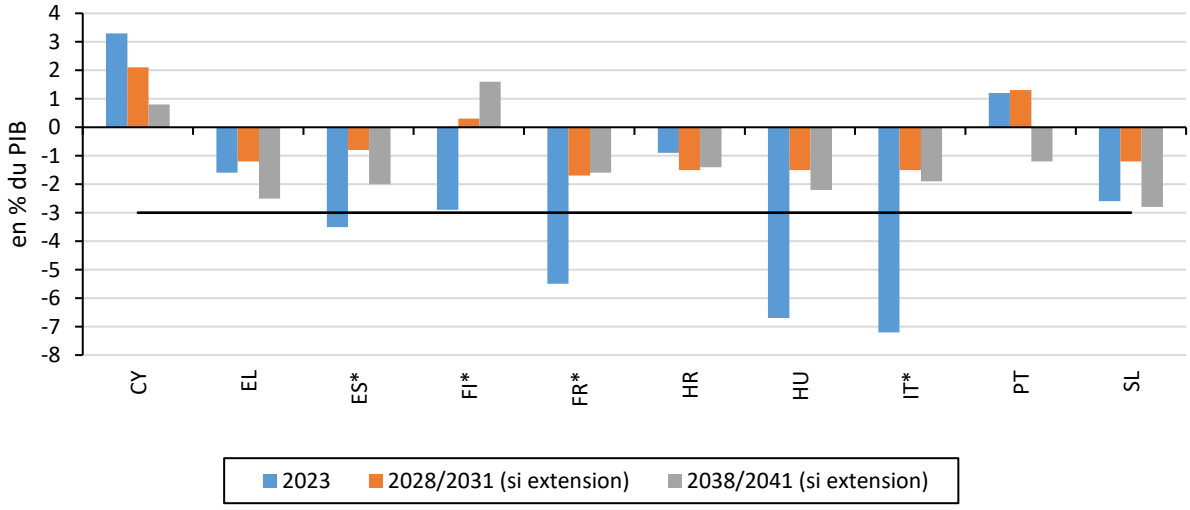


Sources : Recommandations du Conseil d'Etat.

Concernant le taux de croissance cumulé des DPN, celui de la Croatie (42,9% en 2028, notamment due à un effet de base – taux de croissance de 18,6% des DPN en 2024) dépasse le plus la moyenne des Etats membres ayant une dette supérieure à 60% du PIB (20,5%) mais également la moyenne des Etats membres ayant une dette inférieure à 60% du PIB (27,7%). L'Italie montre la progression du taux de croissance cumulé des DPN la moins élevée (4,6%), suivi par la France (8,1%) et la Finlande (13%).

Le graphique 3.7 compare le déficit public et le graphique 3.8 compare la dette publique des Etats membres ayant une dette supérieure à 60% du PIB, pour l'année de base (2023), l'année de fin d'ajustement (2028 ou 2031 en cas d'extension*) et dix ans après la fin de la période d'ajustement (2038 ou 2041 en cas d'extension*).

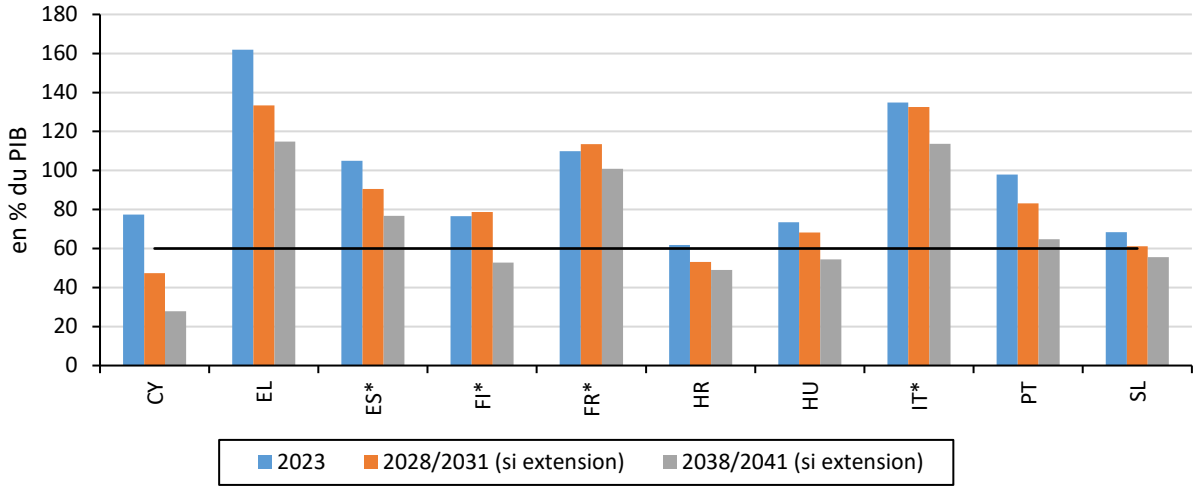
Graphique 3.7 – Etats membres avec une dette supérieure à 60% du PIB en 2023 – Déficit public



Sources : Recommandations du Conseil d'Etat.

En 2023, quatre des dix Etats membres considérés n'ont pas respecté la règle de Maastricht limitant le déficit public à 3% du PIB, par ordre décroissant : l'Italie (-7,2%), la Hongrie (-6,7%), la France (-5,5%) et l'Espagne (-3,5%). Le CNFP note que ces quatre Etats membres n'ont donc respecté aucun des deux critères de Maastricht en 2023. En fin de période d'ajustement et dix ans après, et conformément aux objectifs fixés par les PBS, tous les Etats membres respecteraient la règle d'un déficit inférieur à 3% du PIB.

Graphique 3.8 – Etats membres avec une dette supérieure à 60% du PIB en 2023 – Dette publique



Sources : Recommandations du Conseil d'Etat.

Concernant la dette publique, cinq des dix Etats membres considérés (Croatie, Hongrie, Slovénie, Finlande, Chypre) respecteraient la règle de Maastricht d'une dette publique inférieure à 60% du PIB dix ans après la fin de la période d'ajustement. Les autres cinq Etats membres considérés (Portugal, Espagne, France, Italie, Grèce) enregistreraient une baisse de la dette publique (non graduelle pour la France).

Annexe I – Avancement de la mise en œuvre des réformes et des investissements du PBS selon le RAA

Réforme ou investissement	Recommandation du Conseil	Niveau d'avancement
Compétitivité de l'économie nationale		
Réduction de l'impôt sur le revenu des collectivités	CSR4	Atteint
Parc scientifique et technologique	CSR4	En cours
Renouvellement des régimes d'aides à la recherche, au développement et à l'innovation	CSR4	Atteint
Fit 4 Digital – AI & SME package	CSR4	Atteint
« Start-up nation »	CSR4	En cours
Instruments du Fonds National de la Recherche pour soutenir les collaborations public-privé en R&I	CSR4	Atteint
Transfert de technologie	CSR4	En cours
Mesures visant à lutter contre la planification fiscale agressive	CSR1	Atteint
Défense		
Mesures en matière de défense		En cours
Éducation, marché du travail et cohésion sociale		
Promotion de l'égalité dans le système éducatif	CSR3	Atteint
Éducation plurilingue	CSR3	En cours
Deuxième intervenant au cycle 1	CSR3	Annoncé
Dispositif d'aide aux devoirs à domicile	CSR3	Atteint
« Guichet unique » pour l'éducation inclusive	CSR3	Annoncé
Mesures anti-décrochage scolaire	CSR3	Atteint
Nouvelle loi pour l'accueil des élèves nouvellement arrivés	CSR3	Atteint
Inclusion scolaire et bien-être	CSR3	Atteint
Santé scolaire	CSR3	En cours
Base légale pour une formation professionnelle supérieure	CSR3	Atteint
Cadre légal pour les microcertifications (« microcredentials »)	CSR3	En cours
Attraction, rétention et développement de talents	CSR3	En cours
Portail « Work in Luxembourg »	CSR3	En cours
Adaptation des lois d'immigration	CSR3	En cours
Incitations fiscales pour encourager l'investissement dans les jeunes entreprises	CSR3 ; CSR4	Annoncé
Incitations fiscales pour renforcer l'attraction et la rétention de talents	CSR3	Atteint
Promouvoir les compétences clés à la transition énergétique	CSR3 ; CSR4	En cours
Plan de formation sectoriel et pluriannuel	CSR3 ; CSR4	En cours
« Skills-Plang » : investir dans les compétences	CSR3 ; CSR4	Annoncé
Formation « HP-Ready Check »	CSR3	Atteint
Former le service public (i.e. Digital Academy, GovTechLab)	CSR3	En cours
Deux nouveaux brevets de Technicien supérieur (BTS)	CSR3	Atteint

Formation de professionnels de santé	CSR3	Atteint
Plan d'action national pour la prévention et la lutte contre la pauvreté		En cours
Soutien aux personnes à faible revenu		Atteint
Couverture universelle des soins de santé		En cours
Revenu d'inclusion sociale et transition sur le marché de l'emploi		En cours
Simplification administrative pour faciliter et accélérer l'accès aux prestations sociales		En cours
Guichet social		En cours
Objectif zéro sans-abrisme		En cours
Autonomie individuelle des personnes en situation de handicap		En cours
3e Plan d'action national de mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CRDPH)		En cours
Qualité des services pour personnes âgées		Atteint
Révision de la loi et du règlement grand-ducal relatif à l'accueil gérontologique		En cours
Plan d'action national « Bien vieillir »		En cours
« Out of hospital »		En cours
Entrée en vigueur de la loi relative au vivre ensemble interculturel		Atteint
Plan d'action national du vivre ensemble interculturel		En cours
Mesures de lutte contre le racisme		En cours
Consultation globale sur la viabilité à long terme du système des pensions de vieillesse	CSR1	En cours
Maintien en emploi de personnes bénéficiant d'une pension de vieillesse anticipée	CSR1	En cours
Plan d'action « Logement » en 10 points	CSR1	En cours
Taxe de mobilisation	CSR1	En cours
Logements abordables et développement de quartiers à grande échelle	CSR1	En cours
Transition énergétique et numérique		
Marchés publics	CSR4	En cours
Développement de l'économie circulaire		En cours
Infrastructures énergétiques	CSR4	En cours
Renforcement de la sécurité d'approvisionnement	CSR4	En cours
Développement d'une économie d'hydrogène	CSR4	En cours
Énergies renouvelables	CSR4	En cours
Appels d'offres – Énergie solaire	CSR4	En cours
Standard pour les installations photovoltaïques	CSR4	En cours
Préfinancement – Énergie solaire	CSR4	En cours
Nouvelle structure tarifaire sur le marché de l'électricité	CSR4	Atteint
« Agri-PV »	CSR4	En cours
Énergie éolienne	CSR4	En cours
Efficacité énergétique	CSR4	En cours
Innover le secteur de la construction	CSR4	En cours
Neutralité énergétique des administrations publiques	CSR4	En cours

Accélérer le processus administratif et faciliter l'accès aux subventions écologiques	CSR4	En cours
Renouvellement du régime d'aides à la protection de l'environnement et du climat	CSR4	En cours
Aides à l'assainissement énergétique	CSR4	En cours
Soutien aux personnes à faible revenu - Énergie		Atteint
Mesures énergétiques		Atteint
Réseaux et infrastructures de transport public (Trains, Tramways, Bus ; Vélos)	CSR4	En cours
Décarbonation des transports	CSR4	Atteint
Portefeuille digital « eWallet »		En cours
Principe « Once only »		Annoncé
Infrastructures numériques		En cours
Intelligence artificielle		En cours
Mandat numérique		En cours
Sécurisation des infrastructures de Technologies de l'Information et de la Communication		Atteint
Cybersécurité		Atteint
Cloud souverain		Atteint
Stratégie de digitalisation de l'Etat		En cours
Politique d'inclusion numérique		En cours
Compétences numériques des adultes	CSR3	En cours
e-Santé		En cours