

Evaluation du rapport d'avancement annuel

du plan budgétaire et structurel national à moyen terme 2025-2029

Mai 2026

Table des matières

1.	Cadre de gouvernance économique et budgétaire de l'Union européenne	3
2.	Plan budgétaire et structurel national à moyen terme du Luxembourg pour la période 2025-2029	5
3.	Evaluation du rapport d'avancement annuel d'avril 2026.....	8
3.1.	Situation macroéconomique	8
3.2.	Situation budgétaire	9
3.3.	Analyse de l'évolution du taux de croissance des dépenses primaires nettes	11
3.4.	Evaluation de la conformité de la trajectoire des dépenses primaires nettes avec le résultat budgétaire en 2025	14
	Annexe 1 – Liste des acronymes.....	16

1. Cadre de gouvernance économique et budgétaire de l'Union européenne

En 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 (abrégé « cadre de gouvernance » par la suite) :

- 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) 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'UE¹, le cadre de gouvernance a pour objectif principal 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, au niveau européen, l'objectif budgétaire à moyen terme (« OMT »)², le nouveau cadre de gouvernance met davantage l'accent sur l'orientation budgétaire, les investissements et les réformes prioritaires.

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

- 1) Garantir que, d'ici la fin de la période d'ajustement budgétaire, la dette publique suivra une trajectoire à la 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.

A cette fin, chaque plan doit présenter un engagement à moyen terme sous forme de trajectoire des dépenses primaires nettes (« DPN »), nouvel indicateur opérationnel unique pour la surveillance

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

² Le CNFP note que le critère de l'OMT est toujours en vigueur au niveau national et qu'il a évalué fin avril 2026 le respect de la règle budgétaire portant sur le solde structurel en 2025. Voir CNFP, « *Evaluation du respect de la règle budgétaire portant sur le solde structurel en 2025* », avril 2026.

budgétaire au niveau de l'UE. Cette trajectoire des DPN 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. Afin de mesurer les progrès réalisés dans la mise en œuvre des objectifs fixés dans le PBSN, les Etats membres sont tenus de publier, chaque année au mois d'avril, un rapport d'avancement annuel (« RAA »). Selon l'article 22 (« Suivi de la Commission ») du Règlement (UE) 2024/1263 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2024, la Commission européenne (« CE ») établit pour chaque Etat membre un compte de contrôle destiné à suivre les écarts annuels et cumulés sur la durée du plan, à la hausse ou à la baisse, entre les DPN observées et la trajectoire des DPN fixée par le Conseil de l'UE. L'article premier du Règlement (UE) 2024/1264 du Conseil du 29 avril 2024 fixe à cet égard deux seuils de référence à ne pas dépasser, soit 0,3% du PIB sur une base annuelle et 0,6% du PIB en cumulé.

En octobre 2024, le Luxembourg a transmis son premier PBSN à la CE³ suivi, en avril 2025, de son premier RAA⁴. En mai 2025, le Conseil national des finances publiques (« CNFP ») a publié une évaluation de ces deux documents⁵. Cette évaluation a été réalisée de sa propre initiative, étant donné qu'à ce moment-là, les nouvelles missions du CNFP n'avaient pas encore été transposées dans la législation nationale. Depuis décembre 2025, le CNFP est habilité à évaluer le PBSN, ainsi que les RAA, y compris la conformité de la trajectoire des DPN aux résultats budgétaires⁶. Il convient de noter que cette mission va au-delà des exigences des règlements (UE) 2024/1263 et (CE) 1467/97, qui laissent aux Etats membres le choix de confier ou non ces tâches à l'institution budgétaire indépendante (« IFI »).

Par ailleurs, le CNFP a publié deux fiches thématiques intitulées « Trajectoire des dépenses primaires nettes » et « Indicateur des dépenses primaires nettes et compte de contrôle »⁷. Ces fiches comprennent les formules de calcul de la trajectoire des DPN, de la croissance des DPN observées, ainsi que des écarts enregistrés dans le compte de contrôle.

³ Ministère des Finances, « *Plan Budgétaire et structurel à moyen terme* », 15 octobre 2024.

⁴ Ministère des Finances, « *Rapport d'avancement annuel* », 30 avril 2025.

⁵ CNFP, « *Evaluation du plan budgétaire et structurel national à moyen terme et du rapport d'avancement annuel* », 20 mai 2025.

⁶ Loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques, Article 8 : « *Le Conseil national des finances publiques est chargé des missions suivantes : (...) e) évaluation du plan budgétaire et structurel national à moyen terme, ci-après « PBSN » et des rapports d'avancements concernant le PBSN, y compris une évaluation de la conformité de la trajectoire des dépenses nettes avec les résultats budgétaires.* ».

⁷ Voir la sous-rubrique « Fiches thématiques et Lexique » dans la rubrique « Documentation » sur le site web du CNFP.

2. Plan budgétaire et structurel national à moyen terme du Luxembourg pour la période 2025-2029

Le PBSN du Luxembourg, transmis en octobre 2024 à la CE, couvre la période de 2025 à 2029 et présente un ajustement de la situation budgétaire sur une période de quatre ans (2025-2028). Il contient la trajectoire des DPN ainsi que les réformes et les investissements envisagés à court et à moyen terme.

Concernant les réformes et les investissements, le CNFP relève que leur présentation est plus détaillée dans le RAA d'avril 2026 par rapport au RAA d'avril 2025. Les catégories de suivi utilisées dans le RAA d'avril 2026 diffèrent de celles du rapport précédent, ce qui rend difficile la comparaison. En effet, certaines mesures ayant été reformulées, regroupées ou scindées, tandis que d'autres ne figurent plus dans le tableau de suivi. Par ailleurs, si les deux rapports contiennent un tableau relatif aux recommandations par pays indiquant le degré d'avancement de chaque mesure, leur comparaison est rendue plus difficile par le fait que les recommandations de la CE évoluent d'une année à l'autre.

La trajectoire des 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 »), qui indique l'orientation budgétaire⁸. Les données utilisées proviennent des projections macroéconomiques et des objectifs budgétaires sous-tendant le projet de loi de programmation financière pluriannuelle (« PLPFP ») pour la période 2024-2028, déposé en octobre 2024. Les données relatives à l'année 2029 reposent sur un scénario à politique inchangée. Il convient de noter que la trajectoire des DPN n'est pas actualisée au fil du temps pour tenir compte des évolutions du contexte macroéconomique et budgétaire. La trajectoire est supposée fournir un ancrage budgétaire stable et crédible pendant toute la durée du plan⁹.

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

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Moyenne (2025-2028)
PIB potentiel (en %)	1,5	1,7	1,8	1,9	2,0	2,1	1,9
Déflateur du PIB (en %)	1,7	3,1	3,1	1,9	2,6	2,5	2,7
SSP (en % du PIB)	1,1	0,6	0,7	0,7	0,4	0,4	/
Changement du SSP (en % du PIB) ($SSP_t - SSP_{t-1}$)	0,2	-0,5	0,1	0,0	-0,4	0,0	/

Source : PBSN (octobre 2024).

⁸ L'orientation budgétaire du Luxembourg a été analysée par le CNFP dans l'encadré 2 de son *Évaluation du plan budgétaire et structurel national à moyen terme et du rapport d'avancement annuel* de mai 2025. Pour davantage d'informations et les définitions relatives à l'orientation budgétaire, veuillez consulter la note du CNFP de janvier 2024 intitulée *Note au sujet de l'analyse de l'orientation budgétaire au Luxembourg*.

⁹ Avec l'absence d'actualisation de la trajectoire des DPN, la CE veut éviter des comportements procycliques, c.-à-d. de relever les dépenses lorsque la croissance est meilleure que prévue ou de relâcher l'ajustement budgétaire lorsque l'environnement économique change favorablement.

Sur la base de ces hypothèses, la trajectoire des DPN suit une progression moyenne de 4,9% sur la période d’ajustement budgétaire (2025-2028) : 5,8% en 2025 ; 4,7% en 2026 ; 3,8% en 2027 et 5,4% en 2028. Le tableau 2.2 à la page suivante indique également le taux cumulé des DPN¹⁰ à partir de l’année de base 2023.

Tableau 2.2 – 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 : PBSN (octobre 2024), Conseil de l’UE (C/2025/650).

Le tableau 2.3 présente l’évolution du déficit public et de la dette publique du Luxembourg jusqu’à l’horizon 2038 si la trajectoire des DPN et les hypothèses macroéconomiques et budgétaires sous-jacentes se matérialisent. Le déficit public et la dette publique ne dépasserait pas la valeur de référence fixée dans le traité de Maastricht (respectivement 3% du PIB et 60% du PIB), ni pendant la période d’ajustement, ni dans les dix années qui la suivent. L’horizon 2038 a été défini par la CE afin d’évaluer la soutenabilité des finances publiques à moyen terme ainsi que la cohérence de la trajectoire des DPN avec les exigences en matière d’endettement et de déficit public. La prolongation repose sur les hypothèses établies dans le cadre de la *Debt sustainability analysis* (« DSA ») de la CE, qui suppose implicitement qu’à moyen terme les recettes évoluent en ligne avec la croissance du PIB nominal.

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 : PBSN (octobre 2024), Conseil de l’UE (C/2025/650).

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 nettes¹¹ repris dans le tableau 2.2.

Comme le CNFP l’a relevé en mai 2025 lors de son évaluation du PBSN, la trajectoire des DPN, qui affiche une progression moyenne de 4,9% sur la période 2025-2028, est inférieure de 1,7 point de % à la progression historique moyenne des DPN de 6,6% (1996-2023). Le respect de cette trajectoire

¹⁰ La progression cumulée mesure l’évolution totale sur plusieurs périodes successives. Elle ne se calcule pas en additionnant les différents taux, mais en les composant. A titre d’exemple, pour 2026, le calcul est : $(1,080 \times 1,058 \times 1,047) - 1 = 0,196 \approx 19,6\%$.

¹¹ Conseil de l’UE, RECOMMANDATION DU CONSEIL approuvant le plan budgétaire et structurel national à moyen terme du Luxembourg, 5020/25, 14 janvier 2025 ; <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5020-2025-INIT/fr/pdf>.

demanderait des efforts substantiels de maîtrise de la progression des dépenses, d'autant plus que la trajectoire des dépenses de défense n'a pas encore été définie par le Gouvernement.

3. Evaluation du rapport d'avancement annuel d'avril 2026

D'abord, la situation macroéconomique (sous-partie 3.1) et budgétaire (sous-partie 3.2) des années 2025 et 2026 sont présentées. Ensuite, le CNFP procède à une analyse de l'évolution du taux de croissance des dépenses primaires nettes (sous-partie 3.3), avant de passer à une évaluation de la conformité de la trajectoire des dépenses primaires nettes avec le résultat budgétaire en 2025 (sous-partie 3.4).

3.1. Situation macroéconomique

Les dernières prévisions macroéconomiques du STATEC du 24 février (projections à moyen terme) et du 6 mars (mise à jour des comptes nationaux) ont été prises en compte dans l'établissement du RAA d'avril 2026. Comme indiqué par les autorités budgétaires, l'environnement macroéconomique reste marqué par un niveau élevé d'incertitudes et de risques, liés aux tensions géopolitiques et restrictions économiques et commerciales, auxquelles s'ajoute le conflit au Moyen-Orient. Ce dernier accroît les perturbations sur les marchés de l'énergie et des matières premières, exerçant de nouvelles pressions sur l'inflation et pesant ainsi sur la conjoncture. Au Luxembourg, ces tensions se répercutent, à ce stade, principalement sur les produits énergétiques, en particulier le diesel et ses dérivés¹². Cependant, en raison du calendrier de finalisation, les prévisions sous-jacentes au RAA d'avril 2026 ne les intègrent pas.

Le tableau 3.1 résume le scénario macroéconomique tel qu'indiqué dans le chapitre « II. Situation macroéconomique » du RAA d'avril 2026.

Tableau 3.1 – Scénario macroéconomique sous-jacent au RAA d'avril 2026

En %	2025		2026	
	Zone euro	Luxembourg	Zone euro	Luxembourg
PIB réel	1,3%	0,6%	0,8%	1,7%
Taux d'inflation	2,1%	2,2%	Proche de 2%	1,8%
Taux de chômage	6,3%	6,0%	Proche au niveau de 2025	5,9%
Emploi	0,7%	1,2%	Proche au niveau de 2025	1,6%

Source : RAA (avril 2026).

¹² Selon le STATEC, « Prévion d'inflation : 2.5% en 2026, voire 4% en cas de conflit prolongé au Moyen-Orient », 06 mai 2026.

Le CNFP note que les prévisions du PIB sont proches de celles établies par d'autres institutions internationales¹³. Néanmoins, le CNFP s'interroge sur les raisons qui feraient que la croissance économique prévue au Luxembourg pour 2026 serait deux fois supérieure à celle de la zone euro (1,7% contre 0,8%), alors même que la récente croissance de l'économie luxembourgeoise est restée inférieure à celle observée dans la zone euro¹⁴. Il convient par ailleurs de relever une nette détérioration de la situation économique au Luxembourg dans le RAA d'avril 2026 par rapport à la LPFP 2025-2029 (2025 : 1,0% et 2026 : 2,0%), déposée en octobre 2025, par rapport au RAA d'avril 2025 (2025 : 2,5%), ainsi que par rapport au PBSN d'octobre 2024 (2025 : 2,7% et 2026 : 2,0%).

Selon les récentes prévisions du STATEC du 6 mai¹⁵, le taux d'inflation devrait s'établir en 2026 dans une fourchette allant de 2,3%, en cas de désescalade rapide du conflit au Moyen-Orient, à quelque 4% en cas de prolongation du conflit. Ainsi, la situation en matière d'inflation en 2026 risque d'être nettement moins favorable qu'anticipée dans le RAA d'avril 2026 (taux d'inflation de 1,8%).

Concernant les prévisions relatives au marché du travail sous-jacentes au RAA d'avril 2026, le CNFP note que celles-ci se basent sur l'hypothèse d'une reprise conjoncturelle en 2026 (1,7%, après 0,6% en 2025). Si celle-ci ne se confirmait pas, la progression de l'emploi pourrait se révéler moins dynamique que prévue pour 2026 (1,8%), tout en notant que celle-ci est déjà faible en comparaison historique (3,0% en moyenne sur la période 1995-2025), tandis que le taux de chômage pourrait se situer à un niveau supérieur à celui prévu pour 2026 (5,9%). Le taux de chômage s'est établi à 6,3% au cours des trois premiers mois de 2026, après avoir augmenté de manière quasi continue depuis juin 2022, où il s'élevait à 4,7%¹⁶.

3.2. Situation budgétaire

Les données budgétaires pour 2025 sont issues de la notification PDE (procédure des déficits excessifs, EDP « excessive deficit procedure » en anglais) du STATEC du 7 avril 2026. En revanche, celles pour 2026 correspondent aux prévisions sous-jacentes à la LPFP 2025-2029, dont le projet a été déposé en octobre 2025. Les ratios exprimés en % du PIB se basent sur les niveaux du PIB nominal figurant dans les comptes nationaux révisés par le STATEC le 6 mars.

¹³ Les estimations de croissance pour la zone euro du FMI d'avril 2026 (2025 : 1,4% et 2026 : 1,1%), de la BCE de mars 2026 (2025 : 1,5% et 2026 : 0,9%) et de l'OCDE de mars 2026 (2025 : 1,4% et 2026 : 0,8%) s'établissent à des niveaux globalement similaires. S'agissant de la croissance économique du Luxembourg en 2026, le FMI table une progression de 1,6%, contre 1,7% dans le RAA d'avril 2026.

¹⁴ 2022 : LU -1,1% et ZE 3,6% ; 2023 : LU 0,1% et ZE 0,4% ; 2024 LU 0,4% et ZE 0,9% ; 2025 : LU 0,6% et ZE 1,4%. Les données proviennent de la base de données « Taux de croissance du PIB réel - en volume » d'Eurostat (dernière mise à jour le 05 mai 2026).

¹⁵ STATEC, « Prédiction d'inflation : 2.5% en 2026, voire 4% en cas de conflit prolongé au Moyen-Orient », 06 mai 2026.

¹⁶ Voir bases de données « Emploi, chômage et taux de chômage par mois (données désaisonnalisées) » et « Comptes nationaux (mars 2026) » du STATEC.

Le tableau 3.2 montre les recettes, les dépenses ainsi que le solde budgétaire des administrations publiques tels qu'indiqués dans le chapitre « III. Situation budgétaire » du RAA d'avril 2026.

Tableau 3.2 – Données et prévisions budgétaires des administrations publiques sous-jacentes au RAA d'avril 2026

En milliard d'euros	2025	2026
Recettes	42,2	45,2
Dépenses	43,9	45,6
Solde budgétaire	-1,8	-0,4
Solde budgétaire (en % du PIB)	-2,0	-0,4

Source : RAA (avril 2026).

Il est précisé dans le RAA d'avril 2026 (page 6) que les derniers résultats de 2025 n'ont pas été pris en compte dans l'élaboration du solde des administrations publiques pour 2026, qui correspond toujours à celui retenu dans la LPFP 2025-2029 (-400 millions d'euros, soit -0,4% du PIB). Cette omission est difficilement justifiable compte tenu de la révision importante à la baisse du solde des administrations publiques de 1 050 millions d'euros pour 2025 effectuée dans le cadre de la notification PDE. En effet, le solde en 2025 se situerait désormais à -1 756 millions d'euros, soit -2,0% du PIB, dans la notification PDE du 7 avril 2026 contre -706 millions d'euros encore prévu dans la LPFP 2025-2029. Par ailleurs, la notification PDE table sur un solde budgétaire nominal prévisionnel de -1 143 millions d'euros pour l'année 2026, soit un déficit de 1,2% du PIB. Cette absence de révision des prévisions budgétaires de l'année 2026 dans le RAA d'avril 2026 intervient dans un contexte marqué par une dynamique soutenue des dépenses de l'administration centrale au premier trimestre 2026, avec une progression de 8,6% par rapport au premier trimestre 2025¹⁷. **Le CNFP constate donc que les chiffres budgétaires pour 2026 présentés début avril 2026 dans la notification PDE diffèrent considérablement de ceux sous-jacents au RAA d'avril 2026.**

Pour des raisons de cohérence, de transparence et de rigueur, le CNFP réitère sa demande d'une mise à jour complète des prévisions budgétaires dans le cadre des prochains RAA. À cela s'ajoute que, dans le cadre des anciens Programmes de Stabilité et de Croissance (« PSC ») – l'ancien cadre réglementaire européen, également publié chaque année fin avril – les prévisions utilisées, et notamment celles de l'année en cours, étaient toujours actualisées.

¹⁷ Selon la situation financière de l'Etat au 31 mars 2026 présentée par le ministre des Finances le 21 avril 2026. Pour les détails, veuillez voir Ministère des Finances, « Gilles Roth : " Nous devons rester vigilants et tout faire pour maintenir la cohésion sociale et soutenir l'activité économique..." », 21 avril 2026.

3.3. Analyse de l'évolution du taux de croissance des dépenses primaires nettes

Le tableau 3.3 présente le calcul du taux de croissance des DPN pour l'année 2024 (résultat révisé), l'année 2025 (résultat) et l'année 2026 (prévision). Il inclut également les plafonds de croissance des DPN fixés par le Conseil de l'UE pour ces années. Enfin, il indique les écarts annuels et cumulés (avec 2023 comme année de base) entre les DPN observées et la trajectoire prévue, écarts qui sont analysés plus en détail dans la sous-partie 3.4.

Tableau 3.3 – Taux de croissance des DPN, plafonds et écarts

Calcul	Variable	Exprimé en	2024 (Résultat révisé)	2025 (Résultat)	2026 (Prévision)
a	Dépenses primaires nettes financées au niveau national (sans déduction MDR)	millions €	39 901	43 418	44 878
b	PIB nominal	millions €	86 180	89 522	93 887
$c = a/b$	Dépenses primaires nettes financées au niveau national (sans déduction MDR)	% du PIB	46,3	48,5	47,8
d	Mesures discrétionnaires de recettes (MDR)	% du PIB	-0,3	0,3	0,7
$e = c - d$	Dépenses primaires nettes financées au niveau national (avec déduction MDR)	% du PIB	46,6	48,2	47,1
f	PIB nominal	%	5,0	3,9	4,9
$g = [(e/c_{t-1}) \times (1 + f) - 1] \times 100$	DPN observées	%	6,2	8,1	1,9
h	Trajectoire des DPN fixée par le Conseil de l'UE (Plafond)	%	8,0	5,8	4,7
$i = (g - h) \times a_{t-1}$	Ecart annuel	millions €	-681	918	/
$j = i/b \times 100$	Ecart annuel	% du PIB	-0,79	1,03	/
	Ecart cumulé¹⁸	% du PIB	-0,79	0,26	/

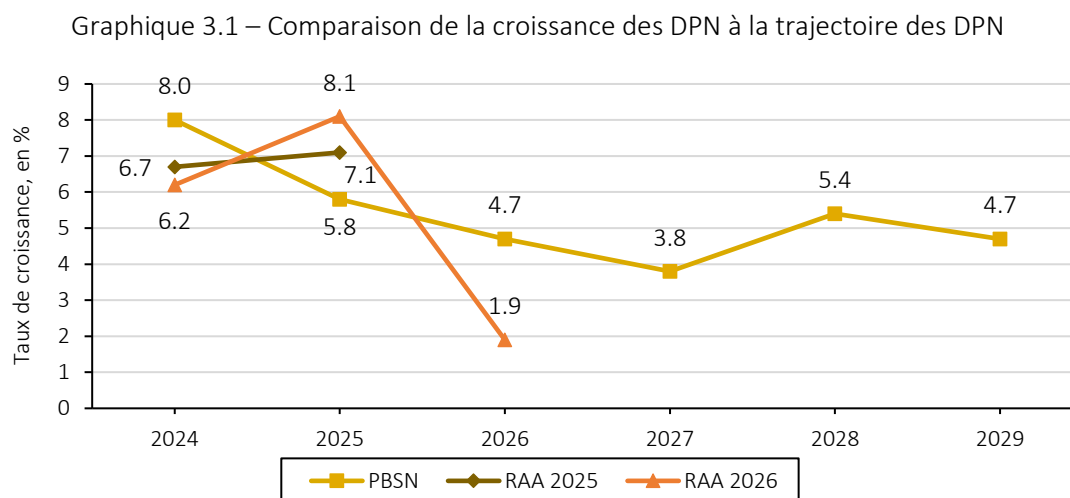
Sources : PBSN (octobre 2024), RAA (avril 2026), Calculs CNFP.

Il convient de préciser que les montants exprimés en millions d'euros affichés dans le tableau 3.3 ne figurent pas dans le RAA d'avril 2026. Ils ont été estimés par le CNFP sur la base des données indiquées en % du PIB et des comptes nationaux du STATEC, qui ont été mis à jour le 6 mars 2026. Le CNFP souligne qu'il a été donné suite à sa demande de recevoir l'annexe du RAA sous forme EXCEL, mais il regrette qu'elle ne contienne pas les montants exprimés en millions d'euros et que les taux présentés ne le soient pas avec un degré de précision plus élevé. Cela rend difficile une évaluation précise de l'évolution des DPN, même si les estimations du CNFP devraient être proches des données réelles. Par ailleurs, le CNFP aurait souhaité que le RAA fournisse des informations détaillées concernant les mesures discrétionnaires de recettes¹⁹, du fait qu'il s'agit d'un élément d'information pertinent.

¹⁸ Somme des écarts annuels en millions d'euros divisée par le PIB nominal de la dernière année.

¹⁹ Les mesures discrétionnaires de recettes (« MDR ») sont des décisions gouvernementales délibérées visant à modifier le montant des recettes publiques (impôts, taxes) via des changements législatifs. Les recettes supplémentaires liées à la non-indexation des tranches de l'impôt sur le revenu des personnes physiques sont considérées comme MDR.

Le graphique 3.1 permet le suivi de l'évolution de la croissance des DPN telle que présentée dans le RAA d'avril 2026 et dans le RAA d'avril 2025 et la comparaison avec la trajectoire des DPN fixée dans le PBSN d'octobre 2024.



Sources : PBSN (octobre 2024), RAA (avril 2025), RAA (avril 2026).

En 2024, la croissance des DPN s'établit à 6,2%, soit un niveau légèrement révisé à la baisse par rapport à l'estimation de 6,7% figurant dans le premier RAA d'avril 2025. Elle demeure inférieure au plafond de 8,0% fixé par le Conseil de l'UE pour cette année.

En 2025, la croissance des DPN atteint 8,1%, dépassant de 2,3 points de % le plafond de 5,8% fixé par le Conseil de l'UE. Elle excède également la progression anticipée des DPN dans le premier RAA d'avril 2025, qui tablait sur une hausse de 7,1%, mais reposant sur des données pour 2025 non actualisées.

Pour 2026, la croissance des DPN s'établirait à 1,9%, contre un seuil de référence de 4,7% prévu par la trajectoire des DPN. Comme le souligne le RAA d'avril 2026 (page 6), « *les évolutions pour 2026 ne reflètent pas l'intégration des derniers résultats de 2025, de sorte que les effets de base associés ne sont pas pris en compte. Il en résulte que l'interprétation des taux de progression doit être considérée avec prudence* ». En pratique, les prévisions budgétaires de 2026 correspondent à celles sous-jacentes à la LPPF 2025-2029, dont le projet de loi a été déposé en octobre 2025, et ne tiennent pas compte de la révision importante à la hausse des dépenses publiques pour 2025, d'un montant de 746 millions d'euros²⁰. Le CNFP rappelle qu'elles n'intègrent pas non plus la dynamique récente des dépenses de l'administration centrale, qui ont progressé de 8,6% (+619 millions d'euros) au cours des trois premiers mois de 2026 par rapport à la même période de l'année précédente²¹. L'analyse détaillée montre que

²⁰ 43 927 millions d'euros (résultat préliminaire concernant les dépenses publiques pour l'année 2025 selon les comptes nationaux d'avril 2026) - 43 181 millions d'euros (prévision selon le PLPPF 2025-2029 d'octobre 2025) = 746 millions d'euros.

²¹ Selon la situation financière de l'Etat au 31 mars 2026 présentée par le ministre des Finances le 21 avril 2026. Pour les détails, veuillez voir Ministère des Finances, « *Gilles Roth : " Nous devons rester vigilants et tout faire pour maintenir la cohésion sociale et soutenir l'activité économique..."* », 21 avril 2026.

cette hausse provient seulement de manière marginale des investissements (+59 millions d'euros), mais principalement de l'augmentation des autres transferts courants (+317 millions d'euros), de la rémunération des salariés (+163 millions d'euros) et de la consommation intermédiaire (+51 millions d'euros).

Comme mentionné dans la partie 2, la progression moyenne des DPN sur la période 2025-2028, fixée à 4,9%, est nettement en deçà de sa progression historique moyenne de 6,6% (1996-2023) et implique, dès lors, des efforts significatifs de maîtrise des dépenses. Compte tenu du dépassement du plafond en 2025 et de la forte probabilité de prévisions trop optimistes pour 2026, ces efforts devront même être encore renforcés afin de pouvoir respecter la trajectoire.

Enfin, le CNFP estime que l'information fournie dans le RAA d'avril 2026 concernant l'année 2026 demeure largement insuffisante, négligeant ainsi les exigences générales en matière de transparence, de cohérence et de rigueur. Le respect de ces standards constitue néanmoins une condition préalable essentielle pour pouvoir faire face aux futurs enjeux budgétaires liés notamment au vieillissement de la population, au logement, aux transitions énergétique et digitale, à la mobilité ainsi qu'à la défense. Par conséquent, le CNFP n'est dès lors pas en mesure de procéder à une évaluation fiable de la situation budgétaire pour l'année 2026.

3.4. Evaluation de la conformité de la trajectoire des dépenses primaires nettes avec le résultat budgétaire en 2025

Le tableau 3.4 fournit les informations nécessaires afin d'évaluer la conformité de la trajectoire des DPN avec le résultat budgétaire en 2025. Les chiffres sont repris du tableau 3.3 de la sous-partie précédente.

Tableau 3.4 – Evaluation de la conformité de la trajectoire des DPN avec le résultat budgétaire en 2025

	2025	Plafond	Résultat	Ecart (en %)	Ecart (en % du PIB)	Respect	Ouverture d'une procédure
Trajectoire des DPN (progression annuelle)		5,8%	8,1%	2,3	1,03	NON	NON
Trajectoire des DPN (progression cumulée, année de base 2023)		14,2%	14,8%	0,6	0,26	OUI	NON

Sources : PBSN (octobre 2024), RAA (avril 2026), Calculs CNFP.

Comme déjà relevé, la progression annuelle des DPN s'élève à 8,1% en 2025 et dépasse de 2,3 points de % le plafond de 5,8% fixé par le Conseil de l'UE pour cette année. Selon les calculs du CNFP, cela devrait correspondre à un écart annuel des DPN de 1,03% du PIB. La progression cumulée des DPN atteint 14,8% en 2025, soit un dépassement de 0,6 point de % du seuil de 14,2% fixé par le Conseil de l'UE, ce qui devrait correspondre à un écart cumulé de 0,26% du PIB par rapport à l'année de base 2023.

Les seuils de référence retenus par la CE pour l'évaluation du respect de la trajectoire des DPN sont fixés à 0,3% du PIB pour l'écart annuel et à 0,6% du PIB pour l'écart cumulé. **Dans ce contexte, le CNFP constate une non-conformité de la trajectoire des DPN en 2025, l'écart annuel (1,03% du PIB) excédant nettement le seuil de référence, tandis que l'écart cumulé (0,26% du PIB) demeure en deçà du seuil de référence. Cette non-conformité n'entraîne toutefois pas de mesures correctives.** En effet, pour autant que le Luxembourg respecte les critères de Maastricht, à savoir un déficit public inférieur à 3% du PIB et une dette publique inférieure à 60% du PIB, il demeure soumis au volet préventif du cadre de gouvernance. Dans ce cas, la non-conformité de la progression des DPN avec la trajectoire fixée peut conduire la CE à formuler des recommandations. En revanche, en cas de non-respect des critères de Maastricht, le volet correctif du cadre de gouvernance s'appliquerait. Celui-ci prévoit le suivi renforcé (ou le risque de procédure) en cas d'un écart annuel dépassant le seuil de référence et l'ouverture d'une procédure de déficit excessif en cas d'un écart cumulé dépassant le seuil de référence.

Bien que le dépassement du seuil de référence annuel soit incontestable en 2025, le CNFP réitère sa demande d'intégrer dans l'annexe des prochains RAA les données du tableau 3.3 exprimées en millions d'euros, afin de permettre une évaluation précise du respect ou, le cas échéant, du dépassement des seuils de référence.

Enfin, même si les critères de Maastricht continuent d’être respectés, une nette détérioration du solde public est observée en 2025 dans le RAA d’avril 2026 par rapport aux prévisions du PBSN d’octobre 2024. D’après le tableau 3.5, le déficit public atteint désormais 2,0% du PIB, contre 0,6% du PIB prévu dans le PBSN d’octobre 2024. A l’inverse, la dette publique exprimée en % du PIB est inférieure aux prévisions initiales, s’établissant désormais à 26,5% du PIB contre 27,5% du PIB anticipé antérieurement. Cela s’explique notamment par un solde nominal plus favorable en 2024 dans le RAA d’avril 2026 (+1 240 millions d’euros par rapport au solde prévu dans le PBSN d’octobre 2024) qui compense la détérioration du solde en 2025 (-1 193 millions d’euros par rapport au solde prévu dans le PBSN d’octobre 2024).

Tableau 3.5 – Evolution du déficit public et de la dette publique entre le RAA d’avril 2026 et le PBSN d’octobre 2024

En % du PIB	2025	
	PBSN	RAA 2026
Dette publique	27,5	26,5
Déficit public	-0,6	-2,0

Sources : PBSN (octobre 2024), RAA (avril 2026).

Enfin, le constat selon lequel le Luxembourg n’est pas conforme à la règle budgétaire en vigueur au niveau européen pour l’année 2025 rejoint celui formulé par le CNFP dans le cadre de son évaluation du respect de la règle budgétaire au niveau national²², relative à l’objectif budgétaire à moyen terme (« OMT »). En effet, sur base des données fournies dans la notification PDE d’avril 2026, l’OMT de 0,00% du PIB ne serait pas atteint en 2025 au regard du solde structurel, qui s’établirait à -0,2% du PIB²³. Toutefois, comme cet écart n’est pas jugé important aux termes de la législation nationale, le mécanisme de correction ne serait pas à déclencher par le Gouvernement. **Même si la non-conformité avec la trajectoire des DPN au niveau européen et le non-respect de l’OMT au niveau national n’entraînent pas, pour l’instant, l’ouverture d’une procédure concernant les déficits excessifs, ni le déclenchement du mécanisme de correction, la situation budgétaire en 2025 témoigne d’une nette dégradation des finances publiques luxembourgeoises. Le CNFP souligne la nécessité d’un suivi rigoureux de l’évolution future afin de préserver la soutenabilité des finances publiques luxembourgeoises.**

²² CNFP, « *Evaluation du respect de la règle budgétaire portant sur le solde structurel* », avril 2026.

²³ Il convient de préciser qu’il s’agit d’un constat préliminaire du CNFP, qui ne deviendra définitif qu’en octobre 2026.

Annexe 1 – Liste des acronymes

BCE	Banque centrale européenne
Cadre de gouvernance	Cadre de gouvernance économique et budgétaire de l'UE
CE	Commission européenne
CNFP	Conseil national des finances publiques
DPN	Dépense primaire nette
FMI	Fonds monétaire international
IFI	Institution budgétaire indépendant
LPFP	Loi de programmation financière pluriannuelle
MDR	Mesure discrétionnaire de recettes
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMT	Objectif budgétaire à moyen terme
PBSN	Plan budgétaire et structurel national
PDE	Procédure des déficits excessive (en anglais EDP : excessive deficit procedure)
PLPFP	Projet de loi de programmation financière pluriannuelle
PIB	Produit intérieur brut
PSC	Programme de stabilité et de croissance
RAA	Rapport d'avancement annuel
SSP	Solde structurel primaire
STATEC	Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché du Luxembourg
UE	Union européenne
ZE	Zone euro