cnfp conseil national des finances publiques luxembourg

Evaluation de l'homogénéité, de la cohérence et de l'efficacité du cadre budgétaire national

Octobre 2026

Table des matières

Introduction 3

1. Description des cadres budgétaires national et européen 4

2. Evaluation de l'homogénéité et de la cohérence du cadre budgétaire national 6

3. Evaluation de l'efficacité du cadre budgétaire national 9

Conclusion 12

Annexe 1 – Liste des acronymes 14

Annexe 2 - Evolution du cadre budgétaire européen 15

Annexe 3 – Base légale du cadre budgétaire européen reformé 16

Annexe 4 – Détails techniques du cadre budgétaire européen réformé reposant sur la trajectoire des dépenses primaires nettes 17

Annexe 5 – Détails techniques de l'ancien cadre budgétaire européen reposant sur l'objectif budgétaire à moyen terme 19

Introduction

Dans la perspective de la création de l'Union économique et monétaire, le traité de Maastricht (1992) a posé les bases d'un cadre budgétaire européen commun. Celui-ci vise notamment à coordonner les politiques budgétaires des Etats membres, à encadrer les déficits publics et la dette publique et à préserver la stabilité économique et financière de l'Union. Au fil des années, ce cadre a été élargi, renforcé et adapté, sans toutefois en modifier les fondements. L'annexe 1 retrace les principales étapes de son évolution et résume les principaux éléments qui y ont été progressivement intégrés. Une réforme en profondeur est entrée en vigueur le 30 avril 2024 afin de simplifier le cadre budgétaire de l'Union européenne (UE) et de renforcer la transparence, ainsi que de mieux tenir compte de la situation budgétaire, du niveau d'endettement et des défis économiques propres à chaque Etat membre. Le nouveau cadre européen repose ainsi sur une approche davantage différenciée et adaptée aux spécificités nationales, tout en maintenant des règles et objectifs communs à l'échelle de l'UE.

La loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques (loi du 12 juillet 2014) confie au Conseil national des finances publiques (CNFP), entre autres, la mission de procéder à une « *évaluation de l'homogénéité, de la cohérence et de l'efficacité du cadre budgétaire national* » (Art. 8, point d)). Cette nouvelle mission a été introduite dans le droit national en décembre 2025 à la suite de la réforme de la gouvernance économique de l'UE.

Dans le chapitre 1, les cadres budgétaires national et européen sont présentés, sans entrer dans les aspects techniques des règles budgétaires sous-jacentes (formules, calculs, méthodes de dérivation, etc.). Le chapitre 2 est consacré à l'évaluation de l'homogénéité et de la cohérence du cadre budgétaire national, tandis que le chapitre 3 porte sur l'évaluation de son efficacité.

1. Description des cadres budgétaires national et européen

La loi du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques a marqué une étape déterminante dans le renforcement et la structuration du cadre budgétaire national au Luxembourg. Celui-ci repose notamment sur une programmation budgétaire pluriannuelle, des règles budgétaires complétées par un mécanisme de correction en cas de non-conformité, une répartition des responsabilités entre les différentes institutions, ainsi que sur une surveillance indépendante assurée par le CNFP. Le cadre budgétaire national prévoit également des exigences en matière de transparence, de statistiques et de coordination des finances publiques et contribue ainsi à la crédibilité de la politique budgétaire et au respect des engagements aux niveaux national et européen.

Entrée en vigueur le 30 avril 2024, la réforme de la gouvernance économique européenne marque une évolution majeure du cadre budgétaire de l'UE. Les textes législatifs correspondants figurent à l'annexe 2. Le nouveau cadre européen s'articule désormais autour des plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme (PBSN), qui couvrent la durée de la législature et définissent, pour chaque Etat membre, une trajectoire de dépenses nettes[1]. Celle-ci constitue l'unique indicateur opérationnel de la surveillance budgétaire au niveau européen. Concrètement, la trajectoire fixe un taux de croissance maximal des dépenses nettes que l'Etat membre est appelé à respecter sur la période couverte par le PBSN. 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)[2]. Contrairement au cadre antérieur, le respect de l'objectif budgétaire à moyen terme (OMT) par le solde structurel ne constitue plus le principal élément opérationnel du volet préventif et les programmes de stabilité et de convergence ont été supprimés.

Si les instruments de surveillance ont ainsi été modifiés, les valeurs de référence prévues par le traité de Maastricht en matière de déficit et de dette publique demeurent inchangées. Fixées respectivement à 3% du PIB et 60% du PIB, ces valeurs de référence conditionnent l'autonomie des Etats membres en matière de planification budgétaire dans le cadre du volet préventif et déterminent l'activation du volet correctif du cadre budgétaire européen. Ainsi, ce dernier prévoit la transmission, par la CE, d'une trajectoire de référence des dépenses primaires nettes (DPN) lorsqu'un Etat membre dépasse l'une des valeurs de référence. Cette trajectoire vise à garantir une évolution soutenable de la dette publique à moyen terme ainsi qu'un retour durable du déficit public sous la valeur de référence de 3% du PIB.

La réforme européenne soulève la question de l'articulation de ces nouvelles règles européennes avec les règles budgétaires nationales existantes. A ce stade, les autorités budgétaires luxembourgeoises n'ont pas procédé à une réforme globale du cadre budgétaire national. En particulier, les dispositions de la loi du 12 juillet 2014 relatives à l'OMT sont restées inchangées. Le cadre national continue de prévoir le respect de l'OMT par le solde structurel ainsi que la fixation de montants maximals des dépenses de l'administration centrale dans le cadre de la programmation financière pluriannuelle. Le cadre national a néanmoins été complété, notamment par l'ajout de la lettre e) à l'article 8. Cette

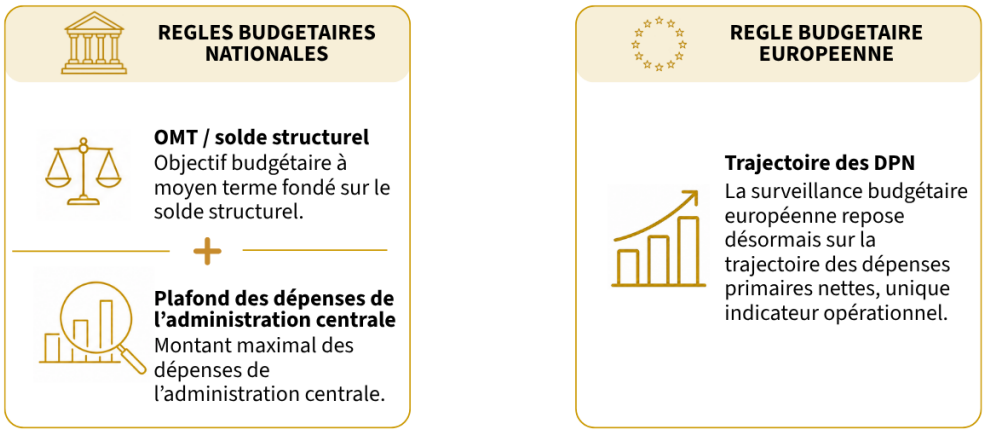
[1] Aux termes de l'article 2, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/1263, on entend par « dépenses nettes », les dépenses publiques, déduction faite des dépenses d'intérêts, des mesures discrétionnaires en matière de recettes, des dépenses relatives aux programmes de l'Union entièrement compensées par des recettes provenant de fonds de l'Union, des dépenses nationales de cofinancement des programmes financés par l'Union, des éléments cycliques des dépenses liées aux indemnités de chômage et des mesures ponctuelles et autres mesures temporaires.

[2] Le CNFP renvoie ici à son évaluation du premier PBSN et du premier RAA de mai 2025 et à son évaluation du deuxième RAA de mai 2026, qui peuvent être consultées sur le site web du CNFP (www.cnfp.lu).

disposition habilite désormais le CNFP à évaluer le PBSN et les RAA y afférents, ainsi qu'à apprécier la conformité des résultats budgétaires avec la trajectoire des DPN.

Il en résulte qu'à l'heure actuelle, le cadre budgétaire luxembourgeois se caractérise par la coexistence de règles budgétaires différentes issues des cadres européen et national. Le schéma 2.1 résume ces règles budgétaires, dont les détails techniques (formules, calculs, méthodes de dérivation, seuils, etc.) figurent dans les annexes 4 et 5.

Schéma 1.1 – Règles budgétaires nationales et européennes



Source : CNFP.

2. Evaluation de l'homogénéité et de la cohérence du cadre budgétaire national

La loi ne précise ni les modalités selon lesquelles l'homogénéité et la cohérence du cadre budgétaire national devraient être évaluées, ni la définition à donner à ces deux notions. Aux fins de la présente évaluation, le CNFP considère qu'un cadre est homogène lorsque ses différentes composantes reposent sur des concepts et des méthodes suffisamment comparables et s'intègrent dans une architecture d'ensemble claire. Un cadre est considéré comme cohérent lorsque ses différents éléments ne se contredisent pas, s'articulent de manière complémentaire et poursuivent des objectifs communs ou compatibles.

Avant la réforme du cadre budgétaire européen de 2024, les évaluations réalisées par le CNFP n'ont pas mis en évidence de contradiction majeure susceptible d'entraver l'application du cadre budgétaire national. Elles ont néanmoins relevé certaines différences entre les règles nationales et européennes alors applicables. D'une part, la définition nationale de l'écart important du solde structurel par rapport à l'OMT différait de celle retenue au niveau européen[3]. D'autre part, la règle nationale fixant un montant maximal des dépenses de l'administration centrale ne correspondait pas aux modalités prévues par le cadre budgétaire européen[4].

Comme relevé au chapitre précédent, les autorités budgétaires n'ont pas, pour le moment[5], procédé à une réforme globale du cadre budgétaire national. Il en résulte une coexistence de règles budgétaires nationales et européennes. La législation nationale continue de prévoir le respect de l'OMT par le solde structurel ainsi qu'un montant maximal des dépenses de l'administration centrale, tandis que le cadre européen impose le respect de la trajectoire des DPN fixée dans le PBSN. Le solde structurel continue néanmoins de jouer un rôle dans le cadre européen, notamment dans la détermination de la trajectoire et l'appréciation de la soutenabilité de la dette publique.

Ces différentes règles budgétaires reposent sur des logiques distinctes. L'OMT est exprimé en termes de solde structurel des administrations publiques et vise ainsi un objectif de solde corrigé notamment des effets du cycle économique et des mesures ponctuelles et temporaires. La règle nationale de dépenses fixe, quant à elle, un montant maximal des dépenses de l'administration centrale. Enfin, la règle européenne encadre l'évolution des DPN de l'ensemble des administrations publiques sur la base d'un agrégat faisant l'objet de plusieurs ajustements prévus par le règlement européen. Les trois règles se distinguent dès lors à la fois par la nature de l'indicateur retenu, par leur périmètre institutionnel et

[3] Au niveau de l'UE, dans une situation où l'OMT ne serait pas atteint, l'écart important a été déterminé en calculant la différence entre un effort d'ajustement annuel et la modification annuelle effective du solde structurel. Au niveau national, l'écart important est déterminé en calculant la différence entre le niveau du solde structurel et l'OMT.

[4] L'analyse des dépenses au niveau européen est effectuée au niveau des administrations publiques (et non pas au niveau de l'administration centrale) et elle porte par ailleurs sur le taux de croissance des dépenses (et non pas sur le montant absolu). En vertu de la règle européenne, les dépenses ne doivent pas progresser au-delà d'un « taux de référence », résultant d'une estimation de la croissance potentielle à moyen terme et comprenant une marge de convergence vers l'OMT. De plus, l'agrégat de dépenses publiques qui est considéré comporte plusieurs ajustements techniques pour tenir compte des particularités de certains types de dépenses telles que l'investissement ou les indemnités de chômage.

[5] Le maintien de l'OMT résulte d'un choix des autorités nationales visant à préserver un ancrage budgétaire dans l'attente de la révision du cadre budgétaire. Comme indiqué à la page 65 du projet de loi de programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029, cette approche reflète la volonté de conserver une discipline budgétaire pendant cette période transitoire.

par leurs modalités de calcul. Ces différences limitent leur comparabilité et, partant, le degré d'homogénéité du cadre budgétaire national.

Cette coexistence de règles budgétaires n'est pas, en tant que telle, contraire au cadre juridique européen. La directive (UE) 2024/1265 reconnaît en effet explicitement aux Etats membres la possibilité de maintenir ou d'adopter des règles budgétaires nationales plus exigeantes que celles prévues par le cadre européen[6]. L'absence d'homogénéité entre les différentes règles ne signifie donc pas, en elle-même, que celles-ci soient incohérentes. Il convient dès lors d'examiner si, malgré leurs différences conceptuelles et méthodologiques, elles conduisent à des exigences budgétaires compatibles et peuvent être appliquées conjointement.

S'agissant tout d'abord de l'articulation entre l'OMT et la trajectoire des DPN, leur comparaison directe est rendue difficile par les différences entre les concepts sur lesquels reposent les deux règles. Afin de les comparer sur le plan quantitatif, la Banque centrale du Luxembourg (BCL), dans son avis sur les projets de loi budgétaires publié le 1er décembre 2025[7], a utilisé la variation du solde structurel primaire (SSP). Cette approche lui a permis d'exprimer les objectifs découlant de l'OMT et de la trajectoire des DPN sur une base comparable[8]. Comme l'illustre le tableau 47 de la BCL, repris ci-après, les objectifs budgétaires découlant des deux règles convergent pour la plupart des années couvertes par le premier PBSN. Des écarts apparaissent toutefois en 2025 et en 2028, années pour lesquelles la règle nationale fondée sur l'OMT implique un ajustement budgétaire plus exigeant que celui résultant de la trajectoire des DPN.

Tableau 2.1 – Comparaison entre les objectifs européen et national – Variation du solde primaire structurel en points de pourcentage du PIB

En points de %		2025	2026	2027	2028	2029
Objectif – Règle nationale	(1)	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1
Objectif – Règle européenne	(2)	-0,5	0,1	0,0	-0,3	0,0
Différence	(1)-(2)	0,6	0,0	0,0	0,3	0,1

Source : BCL.

Cette comparaison montre que, malgré leurs différences conceptuelles et méthodologiques, les objectifs découlant de l'OMT et de la trajectoire des DPN sont globalement compatibles sur la période considérée, tout en présentant des écarts ponctuels. L'hétérogénéité des deux règles sur le plan conceptuel ne se traduit pas nécessairement par une incohérence des exigences budgétaires qui en découlent.

L'articulation avec le nouveau cadre européen se présente différemment en ce qui concerne la règle nationale fixant un montant maximal des dépenses de l'administration centrale. Alors que la règle nationale porte sur les dépenses de l'administration centrale, la trajectoire des DPN couvre les administrations publiques dans leur ensemble et repose sur un agrégat de dépenses nettes faisant

[6] Voir notamment le considérant 4 et l'article 1er, point 4) de la 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. Le considérant 4 rappelle que le droit de l'Union « *ne fixe que des exigences minimales* » en matière de cadres budgétaires nationaux.

[7] BCL, « *Avis de la Banque centrale du Luxembourg sur les projets de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2026 et la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029* », 1 décembre 2025.

[8] La comparaison des deux jeux de règles budgétaires n'est pas aisée du fait de leurs différences intrinsèques. Dans la règle européenne, la variation du SSP apparait dans l'équation servant à définir le taux de croissance maximum des DPN. Dans la règle nationale, on obtient un objectif pour le SSP en y rajoutant les paiements d'intérêts sur la dette publique.

l'objet de plusieurs ajustements. Les deux références ne s'appliquent dès lors ni au même périmètre ni au même agrégat de dépenses, ce qui peut limiter leur articulation au sein du cadre budgétaire national. Le CNFP considère qu'une adaptation de cette disposition permettrait d'améliorer à la fois l'homogénéité et la cohérence du cadre budgétaire national et d'en renforcer le caractère opérationnel.

Pour conclure, l'homogénéité du cadre budgétaire national apparaît, à ce stade, limitée, en raison des différences conceptuelles et méthodologiques entre les principales règles budgétaires qui y coexistent. Cette hétérogénéité ne se traduit toutefois pas par un manque de cohérence. Aucune contradiction majeure empêchant l'application conjointe des différentes règles ne peut être mise en évidence. Le cadre budgétaire national peut dès lors être considéré comme présentant un degré de cohérence globalement suffisant, quoique perfectible.

3. Evaluation de l'efficacité du cadre budgétaire national

A l'instar des notions d'homogénéité et de cohérence, la législation ne précise ni ce qu'il convient d'entendre par « *efficacité* », ni les modalités selon lesquelles celle-ci devrait être évaluée. De manière générale, l'efficacité d'une mesure ou d'un dispositif est appréciée au regard de sa capacité à réaliser les objectifs qui lui sont assignés.

Les objectifs visés par la réforme du cadre budgétaire au niveau européen consistent notamment à renforcer la soutenabilité de la dette publique, à renforcer l'appropriation nationale, à simplifier et à rendre plus transparentes les règles budgétaires, à favoriser les réformes et les investissements en faveur d'une croissance durable et inclusive, à renforcer l'application des règles communes et à consolider le rôle des institutions budgétaires indépendantes nationales[9]. L'évaluation de la contribution du cadre budgétaire national à la réalisation de ces objectifs demeure toutefois complexe, dans la mesure où il est difficile d'isoler ses effets propres. L'évolution de la situation budgétaire et économique dépend en effet de nombreux facteurs qui dépassent la seule conception du cadre budgétaire, tels que la conjoncture économique nationale et internationale, la démographie, des circonstances exceptionnelles ou encore les décisions politiques.

Dans le contexte de la présente évaluation, le CNFP examine dès lors si la conception du cadre budgétaire national est de nature à favoriser la réalisation des objectifs de la réforme européenne.

La question de l'appropriation nationale des règles budgétaires revêt une importance particulière dans le cas du Luxembourg. Comme l'ont relevé la BCL et le CNFP, l'effectivité de la trajectoire des DPN prévue dans le PBSN repose, dans une large mesure, sur son appropriation au niveau national et sur la volonté des autorités budgétaires de respecter les engagements pris dans le PBSN. En effet, tant que le déficit public et la dette publique demeurent en deçà des valeurs de référence fixées par les traités, comme c'est le cas pour le Luxembourg, les mécanismes correctifs européens ne sont en principe pas applicables.

Dans ces conditions, l'existence d'une règle budgétaire nationale exigeante revêt une importance particulière pour assurer une discipline budgétaire durable et préserver la soutenabilité des finances publiques luxembourgeoises. Les résultats relatifs à l'année 2025 illustrent concrètement cet enjeu. Selon le RAA d'avril 2026, la croissance des DPN s'est élevée à 8,1% en 2025, soit 2,3 points de pourcentage au-dessus du plafond de 5,8% fixé par le Conseil de l'UE et repris dans le PBSN d'octobre 2024. Le CNFP a ainsi constaté une non-conformité de la progression des DPN avec la trajectoire prévue pour 2025, l'écart annuel correspondant à 1,03% du PIB et dépassant dès lors nettement le seuil de référence de 0,3% du PIB[10].

Le maintien de la règle budgétaire nationale fondée sur le respect de l'OMT par le solde structurel permet de préserver un ancrage budgétaire axé sur la soutenabilité à long terme, un élément particulièrement important pour le Luxembourg au regard des défis liés au vieillissement

[9] Commission européenne, « *Questions et réponses : La Commission propose de nouvelles règles de gouvernance économique adaptées aux défis à venir* », 26 avril 2023 : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/qanda_23_2394 .

[10] CNFP, « *Evaluation du rapport d'avancement annuel du plan budgétaire et structurel national à moyen terme 2025-2029* », mai 2026.

démographique[11]. L'OMT tient en effet explicitement compte des coûts futurs liés au vieillissement démographique sur un horizon de long terme (actuellement 2070). En revanche, lors de la fixation de la trajectoire des DPN, l'analyse de soutenabilité ne couvre que les dix années suivant la période d'ajustement (actuellement 2038). Par ailleurs, l'OMT constitue une règle budgétaire bien établie, dont l'application sur plusieurs années a permis de développer une pratique institutionnelle solide. Si le principe de l'OMT était maintenu au niveau national, sa définition et sa méthode de calcul devraient être établies de manière autonome et transparente. La possibilité d'une adaptation aux spécificités nationales, notamment en ce qui concerne le traitement de certaines dépenses d'investissement, pourrait faire l'objet d'une analyse distincte.

Le maintien de l'OMT doit toutefois être mis en balance avec ses limites inhérentes. Cette règle fait en effet appel à des concepts économiques non directement observables, tels que le PIB potentiel et l'écart de production, dont l'estimation est complexe et sujette à d'importantes révisions. Son maintien au niveau national pourrait dès lors paraître difficilement conciliable avec l'objectif de la réforme du cadre budgétaire européen visant à disposer d'un indicateur plus simple, plus transparent et davantage maîtrisable par les autorités nationales. Il convient toutefois de s'interroger sur la capacité de la trajectoire des DPN à répondre effectivement à ces objectifs (voir méthodologie de calcul dans l'annexe 4). Le CNFP note, dans ce contexte, des divergences entre les autorités budgétaires nationales et la CE quant à la qualification de certaines mesures comme mesures discrétionnaires en matière de recettes. Plus généralement, la coexistence des deux règles budgétaires peut soulever un enjeu de lisibilité pour les parties prenantes, notamment quant à leur articulation, leur complémentarité et leurs rôles respectifs.

S'agissant des objectifs relatifs aux réformes et aux investissements, l'entrée en vigueur récente du nouveau cadre ne permet pas encore d'en apprécier pleinement l'efficacité. La place accrue accordée à ces dimensions se traduit néanmoins par leur intégration dans le PBSN et par un suivi régulier de leur mise en œuvre dans le cadre des RAA.

Le renforcement du rôle des institutions budgétaires indépendantes constitue un autre objectif explicite de la réforme européenne. Au Luxembourg, cet objectif s'est notamment traduit par une extension des missions confiées au CNFP. Le CNFP accueille favorablement le fait d'avoir été consulté en amont de l'adoption de ces modifications législatives. La loi du 19 décembre 2025 lui a notamment confié de nouvelles missions relatives au PBSN, aux RAA et au respect de la trajectoire des DPN. Cette évolution revêt une importance particulière dans la mesure où les règlements (UE) 2024/1263 et (CE) 1467/97 laissent aux Etats membres la faculté de confier ou non ces missions à leur institution budgétaire indépendante. Le législateur a ainsi choisi de renforcer le rôle du CNFP dans le nouveau cadre de gouvernance budgétaire.

L'efficacité du cadre ne dépend toutefois pas uniquement des règles qui le composent et des institutions chargées de leur surveillance. Elle dépend également de leur intégration effective dans le processus de programmation et de décision budgétaires. À cet égard, le CNFP a proposé de dissocier davantage la loi de programmation financière pluriannuelle (LPFP) du budget annuel afin qu'elle devienne le principal instrument de pilotage stratégique des finances publiques. Cette revendication rejoint les

[11] Les dépenses totales liées au vieillissement au Luxembourg devraient augmenter d'environ 2.5 points de % du PIB d'ici à 2040 et de près de 11 points de % d'ici à 2070. Les dépenses publiques consacrées aux retraites en pourcentage du PIB devraient augmenter d'environ 2 points de % au cours des prochaines décennies et d'environ 8 points de % d'ici à 2070. Voir p. 45 du Luxembourg 2026 Country Report de la CE du 03 juin 2026 (référence : SWD (2026) 216 final).

recommandations de l'OCDE[12], qui préconise de renforcer le rôle et la crédibilité de la LPFP, notamment en fiabilisant les prévisions de recettes et en mettant en place un système régulièrement actualisé de projection des dépenses à moyen terme. Une telle modification renforcerait la dimension pluriannuelle de la politique budgétaire et permettrait une meilleure articulation avec le calendrier européen. Dans cette perspective, une LPFP présentée au printemps pourrait fixer des objectifs de solde, de dette et de dépenses ainsi que les principales priorités à moyen terme. Le budget présenté en automne en assurerait la traduction détaillée et expliquerait tout écart par rapport aux objectifs fixés au printemps.

Dans l'ensemble, le CNFP estime que le cadre budgétaire national offre une base solide pour la conduite de la politique budgétaire. Son efficacité repose toutefois non seulement sur l'existence de règles budgétaires, mais également sur leur capacité à orienter effectivement les décisions budgétaires, sur le suivi des objectifs fixés et sur les suites données aux écarts constatés. Dans une perspective plus large, l'OCDE souligne également l'importance de mieux intégrer l'efficacité de la dépense publique dans le processus budgétaire, notamment au moyen d'analyses d'impact des nouvelles politiques publiques et de revues régulières des dépenses. Ces instruments pourraient contribuer à mieux éclairer les arbitrages budgétaires et à renforcer le lien entre les ressources mobilisées et les résultats obtenus.

Enfin, l'efficacité du cadre doit également être appréciée dans une perspective du moyen et du long terme. Sa capacité à demeurer efficace dépendra en outre de son aptitude à intégrer dans la programmation budgétaire les défis structurels auxquels le Luxembourg sera confronté au cours des prochaines décennies, notamment le vieillissement démographique, les besoins d'investissement liés aux transitions écologique et numérique, le logement ainsi que les nouvelles priorités en matière de sécurité et de défense. Son efficacité opérationnelle pourrait, à cet égard, être renforcée par une clarification des règles applicables, une meilleure articulation entre le PBSN, la LPFP et le budget annuel, ainsi que par un suivi plus transparent des objectifs de dépenses.

[12] OCDE, « *Revue du système de finances publiques du Luxembourg ; documents de l'OCDE sur la budgétisation* », Volume 2025/03, 25 février 2025 : https://www.oecd.org/content/dam/oecd/fr/publications/reports/2025/02/revue-du-systeme-de-finances-publiques-du-luxembourg_1231f2a8/ff201060-fr.pdf .

Conclusion

La présente évaluation met en évidence que le cadre budgétaire national demeure, dans son ensemble, cohérent, tout en présentant certaines limites en matière d'homogénéité ainsi que des possibilités d'amélioration susceptibles d'en renforcer l'efficacité.

Concernant les aspects de cohérence et d'homogénéité, le cadre national continue de reposer sur le respect de l'OMT par le solde structurel et sur une règle encadrant les dépenses de l'administration centrale, tandis que le cadre européen s'articule désormais principalement autour d'une trajectoire des dépenses nettes fixée dans le PBSN. Ces différents instruments reposent sur des concepts, des périmètres et des modalités de calcul difficilement comparables, ce qui limite l'homogénéité du cadre dans son ensemble. Ces différences ne conduisent toutefois pas, à ce stade, à une incohérence fondamentale du cadre budgétaire national. Les règles nationales et européennes poursuivent en effet des objectifs largement compatibles, notamment en matière de discipline budgétaire et de soutenabilité des finances publiques. Leur coexistence demeure par ailleurs juridiquement possible, le cadre européen permettant aux Etats membres de maintenir des règles nationales plus exigeantes que celles retenues au niveau européen. Certaines adaptations pourraient néanmoins améliorer leur articulation, notamment en ce qui concerne la règle relative aux dépenses de l'administration centrale. Cette règle diffère sensiblement de la trajectoire des DPN tant par son champ d'application que par les concepts sur lesquels elle repose. Alors que la règle nationale porte sur les dépenses de l'administration centrale, la trajectoire des DPN couvre les administrations publiques dans leur ensemble et repose sur un agrégat de dépenses nettes faisant l'objet de plusieurs ajustements.

L'appréciation de l'efficacité du cadre appelle davantage de prudence. L'entrée en vigueur récente du nouveau cadre européen ne permet pas encore d'en évaluer les effets sur une période suffisamment longue. Pour le Luxembourg, dont le déficit public et la dette publique demeurent en dessous des valeurs de référence européennes, à savoir respectivement 3% et 60% du PIB, l'efficacité du cadre repose en outre dans une large mesure sur l'appropriation nationale des objectifs budgétaires et sur la capacité des règles nationales à encadrer effectivement les décisions de politique budgétaire. Dans ce contexte, le maintien d'un ancrage budgétaire national suffisamment exigeant revêt une importance particulière.

L'efficacité du cadre budgétaire dépend également de son intégration dans le processus de programmation et de décision budgétaires. Le renforcement du rôle de la LPFP et une meilleure articulation de celle-ci avec le PBSN et le budget annuel permettraient de consolider le pilotage à moyen terme des finances publiques. Une meilleure prise en compte de l'efficacité de la dépense publique, notamment au moyen d'analyses d'impact et de revues des dépenses, pourrait également contribuer à éclairer les arbitrages budgétaires et à renforcer la qualité de la programmation.

Dans l'ensemble, le CNFP considère que le cadre budgétaire national constitue une base solide, mais perfectible, pour la conduite de la politique budgétaire. Le renforcement du rôle du CNFP, à travers l'extension de ses missions notamment en matière de suivi du PBSN, des RAA et du respect de la trajectoire des DPN, constitue à cet égard une évolution positive. La réforme du cadre européen offre par ailleurs l'occasion d'en réexaminer certains éléments et de mieux articuler les exigences nationales et européennes, tout en tenant compte des spécificités du Luxembourg. Cette adaptation apparaît d'autant plus importante que les finances publiques luxembourgeoises seront confrontées à des défis croissants à long terme, liés notamment au vieillissement démographique ainsi qu'aux besoins

d’investissement dans les domaines des transitions écologique et numérique, du logement, de la sécurité et de la défense. Le cadre budgétaire devra ainsi permettre de préserver la soutenabilité des finances publiques tout en assurant la capacité de financer durablement les priorités actuelles et futures.

Annexe 1 – Liste des acronymes

BCL	Banque centrale du Luxembourg
CE	Commission européenne
CNFP	Conseil national des finances publiques
DPN	Dépense primaire nette
FMI	Fonds monétaire international
Loi du 12 juillet 2014	Loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques
LPFP	Loi de programmation financière pluriannuelle
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMT	Objectif budgétaire à moyen terme
PBSN	Plan budgétaire et structurel national à moyen terme
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

Annexe 2 - Evolution du cadre budgétaire européen

Tableau : Principales étapes de l'évolution du cadre budgétaire européen et principaux éléments introduits

1992 Traité de Maastricht	Fixation de la valeur de référence de 3% du PIB pour le déficit public
	Fixation de la valeur de référence de 60% du PIB pour la dette publique
	Création de la procédure concernant les déficits excessifs (PDE)
1997 Pacte de stabilité et de croissance (Pacte)	Mise en place d'un volet préventif et d'un volet correctif
	Présentation annuelle de programmes de stabilité ou de convergence (PSC)
	Introduction des objectifs budgétaires à moyen terme (OMT)
2005 Réforme du Pacte	Introduction d'un OMT spécifique à chaque pays
	Accent renforcé sur le solde structurel
2011 Six-pack	Introduction d'une règle de dépenses
	Règle de réduction de la dette de 1/20^{e} par an
	Renforcement des cadres budgétaires nationaux
	Création de la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques
	Renforcement du Semestre européen
2012 Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance	Inscription d'une règle d'équilibre budgétaire dans le droit national
	Déficit structurel limité, en principe à 0,5% du PIB pour les Etats membres de la zone euro
	Contrôle par des Institutions budgétaires indépendantes (IFIs)
	Mise en place d'un mécanisme de correction automatique
2013 Two-pack	Examen des projets de plans budgétaires des Etats membres de la zone euro
	Surveillance renforcée des Etats Membres de la zone euro en PDE
	Suivi des pays en difficulté financière
2024 Réforme du cadre budgétaire européen	Maintien des critères de Maastricht
	Trajectoire pluriannuelle de dépenses primaires nettes (DPN) remplace l'OMT comme principale ancrage opérationnel du volet préventif européen
	Plan budgétaire et structurel national à moyen terme (PBSN) et Rapports d'avancement annuels (RAA) remplacement le PSC

Annexe 3 – Base légale du cadre budgétaire européen reformé

La réforme du cadre de gouvernance économique et budgétaire de l'UE a été adoptée le 29 avril 2024 à travers trois textes législatifs :

- 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) n°1466/97 du Conseil ;
- Le 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 ;
- La 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.

Les règlements (UE) 2024/1263 et 2024/1264 sont directement applicables dans les Etats membres. La directive (UE) 2024/1265 a conduit à une adaptation du cadre national par la loi du 19 décembre 2025 modifiant la loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques (« loi du 12 juillet 2014 »).

Annexe 4 – Détails techniques du cadre budgétaire européen réformé reposant sur la trajectoire des dépenses primaires nettes

L'annexe constitue une synthèse des fiches thématiques « *Trajectoire des dépenses primaires nettes* » et « *Indicateur des dépenses primaires nettes et compte de contrôle* », consultables sur le site du CNFP.

Les plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme (PBSN) sont au cœur du nouveau cadre de gouvernance économique de l'UE (règlement (UE) 2024/1263) et devraient garantir que la dette publique suivra une trajectoire de baisse plausible ou restera à des niveaux prudents en dessous de 60% du PIB à la fin de l'ajustement budgétaire et que le déficit public serait ramené et maintenu en dessous de la valeur de référence de 3% du PIB à moyen terme (dix ans après la fin de la période d'ajustement budgétaire). À cette fin, chaque PBSN doit présenter une trajectoire des dépenses primaires nettes (DPN) couvrant une période d'ajustement budgétaire de quatre ans (qui peut être prolongée de trois ans au maximum).

Sur la période d'ajustement budgétaire, la trajectoire des DPN (exprimée en taux de croissance) 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.

Formule de calcul de la trajectoire des dépenses primaires nettes

$$Trajectoire\ des\ DPN_t = (1 + Pot_t)(1 + \pi_t) - \frac{SSP_t - SSP_{t-1}}{DPN_{année\ de\ base} / PIB_{année\ de\ base}} * 100 - 1$$

Avec t = année t de la période d'ajustement ;
$DPN_{année\ de\ base}$= dépenses primaires nettes observées pour l'année de base*,
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.

* calculées suivant la fiche thématique « Indicateur des dépenses primaires nettes et compte de contrôle ».

Afin d'évaluer la soutenabilité des finances publiques à moyen terme et la cohérence de la trajectoire des DPN avec les exigences en matière d'endettement et de déficit public, les indicateurs structurels 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 CE. Le SSP resterait constant à partir de la dernière année d'ajustement tout en autorisant les dépenses liées au vieillissement à varier.

L'indicateur opérationnel unique est fondé sur les dépenses primaires nettes financées au niveau national (DPN). Il s'agit des dépenses publiques, déduction faite des mesures discrétionnaires en matière de recettes (MDR), des dépenses d'intérêt, des dépenses conjoncturelles en matière de chômage, des dépenses nationales relatives au cofinancement de programmes financés par l'UE, des dépenses relatives aux programmes de l'UE compensées par des recettes provenant de fonds de l'UE ainsi que des mesures ponctuelles et temporaires.

Formule de calcul de la croissance des DPN observées en t+1 pour l'année t

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

$avec\ g_t = PIB_t / PIB_{t-1} - 1 =$ taux de croissance nominal pour l'année t

La CE crée, pour chaque Etat membre, un compte de contrôle pour suivre les écarts annuels et cumulés, à la hausse ou à la baisse, des DPN observés en t+1 par rapport à la trajectoire des DPN fixée par le Conseil de l'UE. Les seuils à ne pas dépasser se situent à 0,3% du PIB annuellement et 0,6% du PIB cumulativement.

Formule de calcul des écarts enregistrés dans le compte de contrôle (en % du PIB) pour l'année t

$Ecart\ annuel = (Taux\ de\ croissance\ des\ DPN_t - Trajectoire_t) * DPN_{t-1}(sans\ déduction\ MDR)/PIB_t$

Ecart cumulé = Somme des écarts annuels en millions d'euros divisée par le PIB nominal de la dernière année

Annexe 5 – Détails techniques de l'ancien cadre budgétaire européen reposant sur l'objectif budgétaire à moyen terme

L'annexe constitue une synthèse des fiches thématiques « *Objectif budgétaire à moyen terme (OMT)* », « *Solde structurel* » et « *Ecart important et déclenchement du mécanisme de correction* », consultables sur le site du CNFP.

La Commission européenne calcule et révise tous les trois ans l'objectif à moyen terme (OMT) minimal, qui constitue une valeur de référence que chaque Etat membre doit respecter lors de la fixation de son propre OMT. Sa détermination repose sur trois seuils distincts, l'OMT minimal correspondant à la valeur la plus élevée d'entre eux :

- Le premier seuil, l'OMT-EA, fixe une valeur de référence minimale liée aux engagements européens en matière de discipline budgétaire. Celle-ci s'élève à -1% du PIB pour les Etats membres de la zone euro et à -0,5% du PIB pour les Etats signataires du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG).
- Le deuxième seuil, l'OMT-MB, vise à garantir une marge de sécurité suffisante par rapport à la limite de 3% du PIB en matière de déficit budgétaire. Il est déterminé en fonction de la sensibilité du solde budgétaire aux fluctuations de l'activité économique et de l'écart de production, et est actualisé chaque année par la CE.
- Le troisième seuil, l'OMT-ILD, poursuit un objectif de soutenabilité à long terme des finances publiques. Il résulte de la somme de trois facteurs : du solde budgétaire nécessaire pour stabiliser à long terme la dette publique à 60% du PIB ; de l'ajustement destiné à financer un tiers de l'augmentation attendue des coûts liés au vieillissement de la population à long terme ; de l'effort supplémentaire imposé aux Etats membres dont la dette publique dépasse 60% du PIB.

Afin d'évaluer le respect de l'OMT ainsi fixé, il est comparé au solde structurel. Ce dernier correspond au solde budgétaire nominal, c'est-à-dire à la différence entre les recettes et les dépenses publiques, corrigé des effets du cycle conjoncturel ainsi que des mesures ponctuelles ou temporaires.

La correction des variations conjoncturelles repose sur l'écart de production, qui mesure la différence entre le PIB réel et le PIB potentiel, rapportée au PIB potentiel. Le PIB potentiel correspond au niveau de production qu'une économie pourrait atteindre si les facteurs de production, notamment le travail et le capital, étaient utilisés de manière optimale sans générer de tensions inflationnistes. Comme il ne peut pas être observé directement, il doit être estimé à l'aide d'une méthode macroéconomique. Le solde est corrigé vers le haut en temps de basse conjoncture (PIB potentiel > PIB réel) et vers le bas en période de haute conjoncture (PIB potentiel < PIB réel).

En cas de non-respect de l'OMT, l'ampleur de l'écart entre le solde structurel et l'OMT doit être appréciée. Un écart inférieur à 0,5% du PIB sur une année donnée ou à 0,25% du PIB en moyenne sur deux années consécutives n'entraîne pas le déclenchement du mécanisme de correction. En revanche, lorsque l'écart dépasse ces seuils, il est considéré comme un écart important. La constatation d'un écart important ne conduit toutefois pas automatiquement au déclenchement du mécanisme de correction. Il convient également de vérifier l'existence de circonstances exceptionnelles et de faits inhabituels indépendants de la volonté des autorités compétentes ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques, ou des périodes de grave récession économique.