

Projet de loi

relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2025-2029

Avis du Conseil d'État

(18 novembre 2025)

En vertu de l'arrêté du 8 octobre 2025 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Finances.

Le texte du projet de loi, qui représente le volume II des documents budgétaires pour l'année 2026, était accompagné d'un exposé des motifs intitulé « Fondements économiques et trajectoire des finances publiques », d'un commentaire des articles reprenant également l'évolution pluriannuelle détaillée des recettes et des dépenses figurant au budget de l'État, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'un « check de durabilité – Nohaltegekeetscheck » ainsi que de neuf annexes intitulées comme suit :

- 1° « Programme pluriannuel des recettes et des dépenses 2025-2029 » ;
- 2° « Situation financière des fonds spéciaux de l'État » ;
- 3° « Emprunts, prêts et lignes de crédit bénéficiant de la garantie financière de l'État » ;
- 4° « La situation financière des services de l'État à gestion séparée (SEGS) » ;
- 5° « Le passage du solde administratif au solde d'après le SEC2010 » ;
- 6° « Le passage des soldes nominaux aux soldes structurels » ;
- 7° « Comparaison entre les prévisions de la Commission européenne et celles du STATEC, servant pour établir le budget de l'État 2026 » ;
- 8° « Indications sur les dépenses fiscales et leur impact sur les recettes » ;
- 9° « Glossaire ».

Les avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ont été communiqués au Conseil d'État en date des 11 et 18 novembre 2025.

Considérations générales

La loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques dispose, dans son article 2, que « [l]a situation budgétaire des administrations publiques respecte l'objectif d'équilibre des comptes tel qu'il est défini à l'article 3, paragraphe 1^{er} du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union

économique et monétaire, signé à Bruxelles, le 2 mars 2012 ». Elle prévoit en outre, dans son article 3, qu'une « loi de programmation financière pluriannuelle » couvrant une période de cinq ans comprenant l'année courante et les quatre années suivantes fixe l'objectif budgétaire à moyen terme du Luxembourg, tel que défini par le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

Cette loi annuelle relative à la programmation financière pluriannuelle détermine l'objectif budgétaire à moyen terme, ci-après « OMT », des administrations publiques y compris « les trajectoires des soldes nominaux et structurels annuels successifs des comptes des administrations publiques ainsi que l'évolution de la dette publique et la décomposition des soldes nominaux annuels par sous-secteur des administrations publiques conformément aux dispositions du SEC »¹. En outre, elle doit être accompagnée d'un certain nombre d'annexes explicatives, notamment à l'égard des projections pour chaque poste majeur de dépenses et de recettes de l'administration centrale et des administrations de sécurité sociale. En vertu de l'article 10, paragraphe 2, lettre d), de la loi précitée du 12 juillet 2014, les annexes doivent notamment fournir « des indications détaillées concernant l'impact des dépenses fiscales sur les recettes ».

Le Conseil d'État rappelle dans ce contexte qu'au courant de l'année 2024, le Conseil de l'Union européenne a adopté un dispositif législatif qui redéfinit le cadre de la gouvernance économique et budgétaire de l'Union européenne.

Les États membres sont dorénavant tenus de présenter des plans budgétaires et structurels nationaux à moyen terme. Ils combinent l'orientation budgétaire, les investissements et réformes prioritaires pour une période de cinq ans selon le premier plan budgétaire et structurel à moyen terme, ci-après « PBS », présenté par le Gouvernement en date du 15 octobre 2024. D'après ses auteurs, « [le PBS] devient le document de référence sur le plan européen pour les années à venir. Le PBS est à renouveler tous les cinq ans. Des rapports de progression annuels seront à présenter chaque année en avril »². Un premier rapport d'avancement annuel a ainsi été présenté par le Gouvernement en avril 2025. D'après ses auteurs, ce rapport « présente des informations sur la mise en œuvre de la trajectoire des dépenses primaires nettes définies par le Conseil de l'Union européenne [...], ainsi que sur l'implémentation des réformes et des investissements dans le Cadre du Semestre européen ».

Dans son avis du 20 mai 2025 au sujet du premier rapport d'avancement annuel, le Conseil national des finances publiques a constaté que le plafond des dépenses primaires nettes serait respecté en 2024, mais serait dépassé en 2025. Leur taux de croissance atteindrait 7,1% en 2025, soit un écart de 1,3% par rapport au plafond de 5,8%.

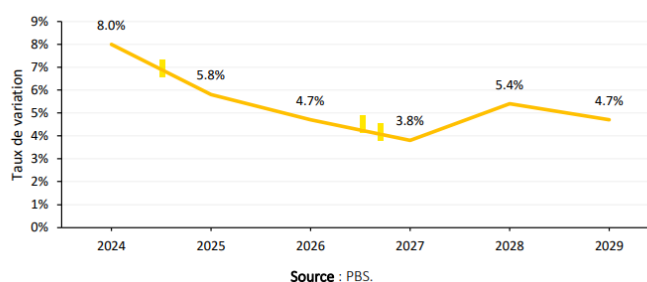
¹ Loi modifiée du 12 juillet 2014 relative à la coordination et à la gouvernance des finances publiques (article 3, paragraphe 3).

² Plan budgétaire et structurel national à moyen terme, octobre 2024, p. 1.

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).



(Conseil national des finances publiques, *Évaluation du plan budgétaire et structurel national à moyen terme d'octobre 2024 et du rapport d'avancement annuel d'avril 2025*, p. 7)

Le suivi des exigences du traité sur l'Union européenne en matière de déficits et de dettes publics se fera dorénavant principalement au moyen d'une trajectoire pluriannuelle des dépenses primaires nettes. Cette trajectoire spécifique à chaque État membre doit satisfaire à différents critères basés sur le niveau de déficit et de dette du pays concerné. Ces plans remplacent les programmes de stabilité/convergence ainsi que les plans nationaux de réforme. 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 États membres fait notamment référence à un « cadre budgétaire à moyen terme, conçu comme un ensemble spécifique de procédures budgétaires nationales étendant l'horizon d'élaboration de la politique budgétaire au-delà du calendrier budgétaire annuel, y compris la définition de priorités stratégiques et d'objectifs budgétaires nationaux à moyen terme ». La transposition en droit national de ladite directive doit se faire pour le 31 décembre 2025 au plus tard. Elle est prévue d'être effectuée par le biais de l'article 30 de la loi budgétaire pour l'exercice 2026.

Le Conseil d'État recommande d'intégrer dans les prochaines documentations concernant les projets de loi relative à la programmation financière pluriannuelle une référence à ce cadre européen réformé et notamment des données chiffrées retraçant la trajectoire des dépenses primaires nettes qui constitue la base de la surveillance budgétaire annuelle effectuée au niveau de l'Union européenne.

L'objectif budgétaire à moyen terme des administrations publiques, ci-après « OMT », est fixé, d'après l'article 1^{er} de la loi en projet, à +0,0% du produit intérieur brut, ci-après « PIB », pour la période 2025 à 2029. Le Conseil d'État partage le point de vue du Gouvernement qu'il y a lieu de maintenir dans notre législation nationale une référence à un objectif à moyen terme chiffré en matière de solde budgétaire. Un tel critère quantitatif concernant le solde structurel des administrations publiques pourrait utilement être complété par un objectif budgétaire similaire pour le seul État central. Encore faut-il que l'OMT ne soit pas seulement déterminé par la loi, mais que tant le projet de budget que la programmation budgétaire de l'État reflètent la volonté de respecter ou du moins de se rapprocher de cet objectif. Or, le Conseil d'État constate que, selon les données fournies par le Gouvernement³, les prévisions indiquent que l'OMT ne sera pas respecté sur

³ Tableau sur l'évolution du solde consolidé des trois secteurs des Administrations publiques 2024-2029, p.12.

toute la période de programmation. Ainsi, le solde structurel des administrations publiques est évalué respectivement à $-0,3\%$ et $-0,9\%$ pour les exercices 2028 et 2029.

D'après le tableau figurant à l'article 2, le solde budgétaire nominal est négatif sur toute la période de programmation. Il y a lieu de relever que, par rapport à la loi de programmation financière pluriannuelle précédente, pour 2024-2028, les déficits de la période de programmation ont été revus à la hausse en ce qui concerne les exercices 2027 et 2028. Cette évolution est préoccupante dans la mesure où la trajectoire à moyen terme indique un éloignement progressif de l'OMT à partir de 2027, alors que la trajectoire d'ajustement vers l'objectif budgétaire à moyen terme devrait indiquer une évolution en sens contraire. Pour 2029, le Gouvernement prévoit un solde nominal négatif correspondant à $1,1\%$ du PIB.

Cette évolution négative sur la seconde partie de la période de programmation s'explique par le maintien d'un solde négatif relativement important au niveau de l'État central et une diminution progressive du solde positif au niveau des administrations de la sécurité sociale.

L'article 3 illustre l'évolution des soldes nominaux et structurels de l'administration publique en pour cent du PIB pour les années 2025 à 2029. Le Conseil d'État relève des évolutions divergentes au niveau des trois secteurs des administrations publiques. L'administration centrale connaît un solde négatif sur toute la période. Ce solde négatif fluctue durant la période de programmation : il passe de $-1,3\%$ du PIB en 2025 à $-1,6\%$ du PIB en 2026 et rediminue à $-1,5\%$ en 2027 pour passer à $-1,4\%$ en 2028 et 2029. Selon les estimations du Gouvernement, les administrations locales connaissent un solde légèrement positif de l'ordre de $0,1\%$ du PIB sur cette période. En ce qui concerne le secteur des administrations de sécurité sociale, il continue à générer un solde positif, mais avec une tendance à la hausse en 2026 due essentiellement au relèvement projeté du taux de cotisation à l'assurance pension, puis à la baisse. Le solde nominal passe, selon les prévisions, de $+0,7\%$ du PIB à $0,1\%$ du PIB en 2029.

Sur la période visée par le projet de loi sous avis, l'article 4 prévoit que la dette publique, qui inclut celle des établissements publics et les garanties accordées en application de la loi de garantie, augmentera puis se stabilisera sur la période 2025-2029. Selon l'exposé des motifs, « [d]ans un contexte macroéconomique morose lié aux incertitudes géopolitiques et au ralentissement de la croissance, les dépenses progressent, notamment en vue de la hausse de l'effort de défense prévue dans le cadre des engagements internationaux pris. Alors que la lutte contre la pauvreté, l'accès au logement et le maintien du pouvoir d'achat restent des priorités constantes du Gouvernement, les mesures mises en place continueront d'affecter l'évolution des dépenses au cours des années à venir. Bien que la dette continue à augmenter en termes absolus, cette progression resterait maîtrisée, et son évolution relative au PIB tendrait à se stabiliser à $27,1\%$ du PIB dès 2027 et à diminuer légèrement en 2029 ». Le Conseil d'État constate que les projections avancées par le Gouvernement tablent sur une stagnation absolue de la dette des sous-secteurs des Administrations locales et de la Sécurité sociale sur la période 2025 à 2029. Cette technique statistique de ne pas procéder à des ajustements annuels des prévisions d'endettement de ces deux sous-secteurs se justifiait au début de l'élaboration des programmations financières pluriannuelles. En revanche, cette façon de procéder n'a plus

aucun sens aujourd'hui depuis l'introduction de la planification budgétaire pluriannuelle au niveau communal. Elle peut même induire en erreur dans la mesure où l'analyse des données les plus récentes relatives à la dette communale voire de la dette au niveau des administrations de la Sécurité sociale indique clairement une tendance annuelle à la hausse, tout à l'opposé de la stagnation de la dette comme semble vouloir l'indiquer le tableau de l'article 4 du projet de loi sous avis. Une évaluation plus réaliste de l'évolution probable de la dette, notamment celle du secteur communal, s'impose, l'envergure de cette partie de la dette publique et sa progression rapide au cours des derniers exercices ayant automatiquement un impact non négligeable sur le montant de la dette publique brute et son évolution. Le Conseil d'État reviendra plus en détail sur cette problématique lors de l'examen de l'article 4.

Cette progression relativement modérée au niveau de la dette publique ne se répercute cependant pas sur le plan de la charge de la dette dans le budget de l'État. Le niveau actuel des taux d'intérêt combiné au refinancement d'emprunts contractés à des conditions très favorables, arrivés à maturité, conduit à un accroissement supplémentaire des dépenses de l'État qui, d'après le programme pluriannuel, passeraient en ce qui concerne les intérêts échus de la dette publique de 265 000 000 euros en 2024 à 733 000 000 euros en 2029, soit une augmentation de 176,6% en cinq ans.

Examen des articles

Article 1^{er}

Le libellé de l'article sous revue constitue une reprise adaptée de l'article 1^{er} de la loi du 20 décembre 2024 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2024-2028.

Le Conseil d'État prend acte de l'intention du Gouvernement de maintenir, conformément à l'article 3 de la loi précitée du 12 juillet 2014, la fixation d'un OMT pour la période 2025-2029. Il estime que cet instrument susceptible de faire respecter une certaine discipline budgétaire devrait être maintenu dans le cadre de la révision projetée du cadre budgétaire national. L'OMT est fixé à + 0,0% du PIB, ce qui correspond au niveau retenu dans la dernière loi de programmation pluriannuelle.

Article 2

Les données reprises dans cet article sur le solde nominal des administrations publiques sont celles présentées à l'exposé des motifs au point 3.d., intitulé « Scénario de "politique inchangée" ». Ledit point semble intégrer l'impact net sur la période de programmation des mesures nouvelles applicables à partir de 2026.

En l'absence de précisions fournies par les auteurs du projet de loi sous avis, le Conseil d'État conclut que la programmation pluriannuelle a été établie pour la partie allant des exercices 2027 à 2029, selon un scénario de politique inchangée, le cadre légal existant étant évidemment respecté. En conséquence, l'augmentation sensible des dépenses publiques en matière de défense suite à l'engagement international pris par le Gouvernement au niveau de l'Organisation du Traité de l'Atlantique du Nord visant à consacrer

5% du RNB à la défense d'ici à 2035 n'est que partiellement reflétée dans les chiffres avancés. Aucune référence n'est faite à la réforme fiscale portant sur l'individualisation de l'imposition des revenus des personnes physiques dont le coût total annuel a été estimé initialement à 800 000 000 euros.

Article 3

Sans observation.

Article 4

La présentation de l'évolution de la dette publique se fait selon le même schéma que pour les lois de programmation précédentes.

Dans son avis n° 61.968 du 21 novembre 2024, le Conseil d'État avait formulé l'observation suivante à l'égard de l'article 4, à laquelle les auteurs n'ont pas donné suite :

« Cet article détermine l'évolution de la dette publique pour la période 2024 – 2028. Le Conseil d'État constate que le Gouvernement continue la pratique de ne pas adapter les chiffres des administrations locales et de la Sécurité sociale tout au long de la période visée. Cette technique d'évaluation risque, notamment en ce qui concerne les administrations locales, d'altérer l'exactitude des chiffres avancés dans la mesure où la dette de ce secteur n'a cessé de croître d'année en année. Le Conseil d'État réitère sa suggestion d'adopter une méthode d'estimation se rapprochant davantage de la réalité qu'une projection linéaire des données de l'année 2024. Les indications des plans pluriannuels de financement prévus à l'article 129*bis* de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 devraient servir de base à ces prévisions. Le Conseil d'État rappelle que le cadre de gouvernance économique et budgétaire de l'Union européenne impose aux États membres de fonder leur programmation budgétaire sur des prévisions budgétaires réalistes, en utilisant les informations les plus à jour. »

Comme seule réponse à cette observation fondée sur le souci de faire respecter le principe de la véridicité budgétaire, les auteurs de la loi en projet se bornent à affirmer péremptoirement que « [l]es composantes autres que l'État central, les PPP et les établissements publics sont maintenues à leur niveau de 2025 tout au long de la période 2026 à 2029 [...] ».

Aux yeux du Conseil d'État, ce refus répété de faire usage des derniers chiffres disponibles pour évaluer la dette publique dans son ensemble jette un doute sur la volonté de faire une présentation complète et véridique de l'évolution de la dette publique à moyen terme qui constitue un élément clé à considérer dans l'appréciation de la soutenabilité des finances publiques.

En se basant sur les données issues des différentes lois de programmation pluriannuelle en ce qui concerne le niveau de la dette publique, il appert que ce dernier est passé de 825 000 000 euros en 2020 (budget pluriannuel 2021-2025) à 1 702 000 000 euros en 2025 (projet de budget annuel 2025 à 2029), soit une progression de la dette communale de 106,3% en cinq ans. En moyenne le secteur communal a connu sur cette dernière période une augmentation de son endettement de l'ordre de 20% par an. Dans ces conditions, il est a priori inconcevable que le niveau de la dette

communale puisse connaître une stagnation jusqu'en 2029 sur la base de l'évaluation faite pour 2025.

En prenant comme hypothèse de projection un taux d'augmentation de 15% par an, l'endettement communal passerait de 1 702 000 000 euros en 2025 à 1 957 300 000 euros en 2026 pour atteindre 2 976 000 000 euros en 2029. L'estimation pour le dernier exercice de la programmation financière serait de 1 274 000 000 euros supérieure à celle indiquée par le Gouvernement dans l'hypothèse de stagnation de la dette communale sur quatre exercices. Cela porterait le total de la dette publique brute à 31 254 000 000 euros, ce qui correspondrait non pas à 27,0%, mais à 28,1% du PIB en 2029.

Dans une moindre mesure, ce phénomène d'accroissement de la dette publique joue aussi pour le sous-secteur de la Sécurité sociale. Alors que ce secteur ne connaissait pas de phénomène d'endettement jusqu'à une période récente, les programmations pluriannuelles indiquent l'émergence d'une dette à partir de 2023, même si elle reste très faible avec 103 000 000 euros en 2024 et 105 000 000 euros estimés pour 2025. Eu égard à la situation financière moins avantageuse que par le passé de différentes caisses, il est fort peu probable que le niveau d'endettement reste figé jusqu'en 2029 au niveau de 2025.

Dans la mesure où le tableau commenté fait partie intégrante de la loi en projet, le Conseil d'État insiste que les données concernant notamment le sous-secteur des administrations locales soient corrigées en fonction de l'évolution récente de la dette publique dans le secteur communal.

Articles 5 et 6

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 18 novembre 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes