

Avis de la Cour des comptes sur le projet de loi concernant le budget de l'Etat 2018

Luxembourg, le 21 novembre 2017

En date du 21 novembre 2017, la Cour des comptes a soumis à la Chambre des députés son avis sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2018 ainsi que sur le projet de loi relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021.

Le présent avis de la Cour des comptes contient une analyse générale de la situation financière de l'Etat, une évaluation des principales recettes fiscales escomptées et un examen des éléments clés du projet de budget ainsi que de la dette publique.

Le projet de budget prévoit une hausse des dépenses par rapport au budget définitif de 2017 de l'ordre de 6,49%. Les dépenses courantes devraient progresser de 5,30% alors que les dépenses en capital augmenteraient de 17,32%. En chiffres, il s'agit d'une augmentation de quelque 914,9 millions d'euros par rapport au budget définitif 2017. Comparé au compte général provisoire de 2016, les dépenses n'augmentent que de quelque 299,6 millions d'euros. Alors que les dépenses augmentent de 6,49% entre 2017 et 2018, le budget des recettes connaît une progression de 6,20% pendant la même période, de manière à ce que le déficit de l'Etat central devrait se chiffrer à 945,3 millions d'euros en 2018.

Concernant la dette publique, un des objectifs du Gouvernement a été de renverser la tendance à la hausse de la dette publique. Or, force est de constater que la dette de l'Etat central augmente de quelque 43% au cours de la période 2016-2021. Une situation analogue se présente pour l'administration publique. La dette consolidée de celle-ci augmente de nouveau en termes absolus pour atteindre 14,23 milliards d'euros fin 2021. Certes le ratio de la dette publique par rapport au PIB diminue de 23,5% en 2017 à 21,6% en 2021. Toutefois, cette régression de la dette publique, exprimée en pourcentage du PIB, est surtout le résultat de la croissance soutenue du PIB sur la période considérée. A noter que le projet de budget pour l'exercice 2018 prévoit des dotations au profit du Fonds de la dette publique à hauteur de 240,18 millions d'euros. Or, les dépenses totales du fonds prévues pour 2018 se chiffrent à 940,17 millions d'euros. Ainsi l'alimentation du fonds pour 2018 ne suffit que pour couvrir les charges d'intérêts des emprunts et l'amortissement des bons du Trésor émis. Les remboursements d'emprunts ne sont pas provisionnés. Pareille constatation vaut également pour la période 2019-2020. Comme mentionné préalablement, le ratio de la dette publique par rapport au PIB est de 23,5% en 2017 et les projections pour 2021 sont de 21,6%. La dette publique est donc nettement en-dessous du seuil maximal d'endettement de 60% du PIB fixé par les critères de Maastricht ainsi qu'en-dessous du seuil de 30% que le Gouvernement s'est fixé dans le programme gouvernemental pour la période 2013-2018.

Dans ce contexte, la Cour rend attentif au fait que l'alimentation des fonds spéciaux nécessite un recours appuyé à l'emprunt durant les années à venir. En effet, depuis fin 2012, les réserves financières accumulées au niveau des avoirs des fonds spéciaux sont épuisées et, fin 2017, le besoin de financement des fonds spéciaux est évalué à 955 millions d'euros. De plus, les projections pour les années à venir tablent sur un déséquilibre récurrent entre les recettes et les dépenses des fonds spéciaux ayant pour incidence une augmentation continue du besoin de financement.

La Cour a également analysé la situation actuelle du régime général d'assurance pension. Celle-ci paraît confortable en ce sens que des surplus financiers sont dégagés et les réserves sont renflouées. Sa soutenabilité à long terme n'est cependant pas garantie. La récurrence des surplus financiers affichée par le régime général de pension au Grand-Duché est le corollaire du dynamisme de son économie et est tributaire de la croissance de l'emploi et de l'afflux massif de main d'œuvre frontalière et migratoire. S'il peut paraître hasardeux de se lancer dans des projections économiques et démographiques sur un horizon de plus de 40 ans, particulièrement pour le Grand-Duché en tant que petite économie ouverte, cet exercice permet cependant de pointer la fragilité du régime général d'assurance pension à politique inchangée.

En effet, depuis quelques années déjà, le taux de croissance des dépenses de pension dépasse celui des recettes en cotisation. Le régime général deviendrait déficitaire dès 2023 et les réserves accumulées seraient épuisées en 2043. Par ailleurs, les projections retenues dans le scénario de base en termes de croissance démographique sont pour le moins favorables puisqu'elles tablent sur un doublement de la population en 2060. Or, de récentes projections démographiques ont revu ces chiffres à la baisse, ce qui, si elles venaient à se concrétiser, risquerait d'accélérer le déséquilibre du régime.

Les excédents financiers affichés par l'Administration publique depuis la crise économique sont en grande partie imputables aux surplus dégagés par les comptes sociaux. Or, à politique inchangée, les surplus de la sécurité sociale sont voués à se muer progressivement en déficits structurels - occasionnés principalement par le régime général de pension - qui à terme pèseraient de plus en plus lourd sur la dette publique.

Si la loi du 21 décembre 2012 portant réforme de l'assurance pension est allée dans le bon sens, celle-ci ne s'est pas avérée assez incisive pour pérenniser le régime de l'assurance pension au Luxembourg. La Cour ne saurait qu'encourager nos gouvernants à plancher dès à présent sur une nouvelle réforme plus profonde et les invite à ne pas céder à la procrastination en se reposant sur la bonne santé présumée de la situation financière actuelle du régime général d'assurance pension afin de ne pas hypothéquer les pensions des générations futures.

L'avis de la Cour est téléchargeable sur Internet sous l'adresse : www.cour-des-comptes.lu.

La Cour des comptes est dirigée par un collège composé de cinq membres, à savoir :

Marc Gengler, Président
Patrick Graffé, Vice-président
Tom Heintz, Georges Ramos et Marie-Jeanne Conter, Conseillers.

Contact avec les médias :
Marc Gengler, Président
Tél. : 47 44 56 – 251
marc.gengler@cc.etat.lu